

## Strategien entwickeln, Potenziale nutzen: Fachkräftebedarf; Angebot an Arbeitskräften wird knapper

Achatz, Juliane; Brücker, Herbert; Dietrich, Hans; Dietz, Martin; Feil, Michael; Haas, Annette; Heineck, Guido; König, Marion; Kruppe, Thomas; Lott, Margit; Plicht, Hannelore; Rauch, Angela; Spitznagel, Eugen; Stegmaier, Jens; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Achatz, J., Brücker, H., Dietrich, H., Dietz, M., Feil, M., Haas, A., ... Wiemers, J. (2011). *Strategien entwickeln, Potenziale nutzen: Fachkräftebedarf; Angebot an Arbeitskräften wird knapper*. (IAB-Stellungnahme, 2/2011). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://hdl.handle.net/10419/89210>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# IAB-Stellungnahme

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Strategien entwickeln, Potenziale nutzen

Fachkräftebedarf: Angebot an Arbeitskräften wird knapper

Juliane Achatz  
Herbert Brücker  
Hans Dietrich  
Martin Dietz  
Michael Feil  
Annette Haas  
Guido Heineck  
Marion König  
Thomas Kruppe  
Margit Lott  
Hannelore Plicht  
Angela Rauch  
Eugen Spitznagel  
Jens Stegmaier  
Michael Stops  
Ulrich Walwei  
Jürgen Wiemers

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen  
vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des  
Deutschen Bundestags am 21. Februar 2011

# Strategien entwickeln, Potenziale nutzen

Fachkräftebedarf: Angebot an Arbeitskräften wird knapper

Juliane Achatz  
Herbert Brücker  
Hans Dietrich  
Martin Dietz  
Michael Feil  
Annette Haas  
Guido Heineck  
Marion König  
Thomas Kruppe  
Margit Lott  
Hannelore Plicht  
Angela Rauch  
Eugen Spitznagel  
Michael Stops  
Ulrich Walwei  
Jürgen Wiemers

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	4
Abstract .....	4
1 Allgemeine Einschätzung zum Fachkräftebedarf .....	6
1.1 Zur derzeitigen Situation .....	6
1.2 Erwartungen für die Zukunft .....	7
2 Zu den einzelnen Punkten der Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen“ (Drucksache 17-3198) und der Fraktion Die Linke „Fachkräftepotenzial nutzen – gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen“ .....	9
2.1 Stellungnahme zu II.1. „Bildung und Chancen für alle“ (Bündnis 90/Die Grünen) sowie II.3. „Kehrtwende in der Bildungspolitik“ (Die Linke) .....	9
2.2 Stellungnahme zu II. 2. „Weiterbildung für Zukunftsberufe“ (Bündnis 90/Die Grünen) und II.3. „Kehrtwende in der Bildungspolitik (Die Linke) .....	16
2.3 Stellungnahme zu II. 3. „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung“ (Bündnis 90/Die Grünen) und II.4. „Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung abbauen“ (Die Linke)22	
2.4 Stellungnahme zu II.4. „Anerkennung ausländischer Qualifikationen“ (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke) .....	29
2.5 Stellungnahme zu II.5. „Fachkräfteeinwanderung liberal und transparent gestalten“ und II.4. „Andere Integrationspolitik“ (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke) .....	31
2.6 Stellungnahme zu II.1. „Mehr gute Arbeit schaffen“ (Die Linke) .....	40
Literatur .....	45

## **Zusammenfassung**

Das IAB nimmt nach einer allgemeinen Einschätzung des Fachkräftebedarfs und einer Darstellung der Erwartungen für die Zukunft Stellung zu den folgenden Punkten der Anträge der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen: Ausbau von Ganztagschulen, Konzept DualPlus, Grüner Pakt für Hochschulen, Bildungsberatung, Finanzierung der Berufsberatung durch Umlagesystem, Kürzungen bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung, Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen (WeGebAU)-Programm, Weiterbildung in Klein- und Großbetrieben, stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen, Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer, Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung, Anerkennung ausländischer Qualifikationen, Fachkräfteeinwanderung, Punktesystem, Weiterentwicklung des bisherigen Rechtssystems, Blue Card-Richtlinie, Anwerbung ausländischer Studenten, flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn, Zurückdrängen prekärer Beschäftigungsformen, Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze auf 500 Euro, Senkung des Renteneintrittsalters und kürzere Wochenarbeitszeiten.

Aus Sicht des IAB ist derzeit eher von Fachkräfte-Engpässen zu sprechen, nicht jedoch von einem breiten Fachkräftemangel, der dazu führt, dass in vielen Tätigkeitsfeldern Einstellungen unterbleiben müssen. Es ist aber durchaus möglich, dass die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt aufgrund der Verknappung des Arbeitskräfteangebots längerfristig zumindest in Teilbereichen schwieriger werden. Die Befunde legen nahe, dass neben betrieblichen oder individuellen Strategien flankierende politische Maßnahmen entwickelt werden sollten, die das Arbeitskräfteangebot qualitativ und quantitativ langfristig auf einem möglichst hohen Niveau erhalten.

## **Abstract**

Preceded by a general assessment of qualified labour demand and a presentation of respective expectations for the future, the IAB comments on the following issues in the Left (Die Linke) and Green (Bündnis 90/DieGrünen) parliamentary parties' petitions: expansion of full-time schools, the concept "DualPlus", the Green Pact for institutions of higher education, educational counselling, funding of vocational education and training by a pay-as-you-go scheme, cuts in the promotion of continued vocational education, continued education of low-qualified workers and older employees in private companies (WeGebAU programme), continued education in small- and large-sized establishments, increased employment participation of women, employment participation of elderly employees, employment participation of handicapped people, recognition of foreign-country qualifications, immigration of skilled labour, labour immigration credit system, further development of the current legal system, the Blue Card guideline, attracting international university students,

general minimum wage, confining precarious forms of employment, raising Hartz IV unemployment benefits to 500 E uros, lowering the retirement age, and reduced weekly working hours.

In the IAB's opinion, an actual problem consists in punctual shortages of skilled labour, rather than a general lack of skilled labour which would imply that vacancies persist in many sectors. It is, however, possible that balancing processes in the labour market are being complicated in the long run, at least in particular sectors. Findings suggest that, in addition to companies' and personal strategies, political measures should be developed to secure long-term labour supply on a level as high as possible, qualitatively and quantitatively.

# 1 Allgemeine Einschätzung zum Fachkräftebedarf<sup>1</sup>

## 1.1 Zur derzeitigen Situation

Allgemein kann von einem Arbeitskräftemangel auf einem in geeigneter Weise regional abgegrenzten Arbeitsmarkt gesprochen werden, wenn die Zahl der benötigten Arbeitskräfte die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte dauerhaft übersteigt. In der betrieblichen Realität würde sich dies regelmäßig darin äußern, dass es keine oder nur wenige Bewerbungen auf (bestimmte) offene Stellen gibt.

Fachkräftemangel dagegen ist dadurch gekennzeichnet, dass Qualifikationsprofile beziehungsweise Qualifikationspotenziale betriebsinterner und -externer Arbeitskräfte, die rein quantitativ durchaus im ausreichenden Umfang vorhanden sein können, nicht den Anforderungsprofilen der vorhandenen Arbeitsplätze genügen. Dabei kann es sich sowohl um formale Qualifikationen als auch um soziale Kompetenzen oder Zusatzkenntnisse handeln.

Derzeit übersteigt die Zahl der Arbeitslosen das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot etwa um das Dreifache. Es liegt demnach kein allgemeiner Mangel vor, in einzelnen Berufsfeldern ist er allerdings nicht auszuschließen. Die Auswertung der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes für das dritte Quartal 2010 zeigt beispielsweise, dass das Verhältnis zwischen der Zahl der Arbeitslosen und der offenen Stellen in den Erzieherberufen und in den Ingenieurberufen unter Einslag. Hier kann aus rein quantitativer Perspektive von Mangelsituationen gesprochen werden: Selbst wenn alle einschlägig berufsfachlich qualifizierten Arbeitslosen auf die offenen Stellen vermittelt werden könnten, gäbe es demnach noch unbesetzte Stellen, soweit aus anderen Berufsfeldern oder aus der Gruppe der Nicht-Erwerbstätigen niemand für die Aufgabe gewonnen werden kann.

Die Beobachtung einzelner Arbeitsmarktindikatoren, wie der Zahl der offenen Stellen, der Zahl der Arbeitslosen, der Zahl der Beschäftigten oder der Zahl der Neueinstellungen allein ist jedoch wenig aussagefähig, denn die Entwicklung dieser Größen spiegelt bereits das Ergebnis der stattgefundenen Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt wider. In der betrieblichen Praxis kommen Mangelsituationen in Rekrutierungsproblemen zum Ausdruck. Die Ergebnisse der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes zeigen außerdem, dass die Betriebe bisher nur in wenigen Fällen die Personalsuche abbrechen mussten. In den meisten dieser Fälle kommt es zu einer Verteilung der Arbeit auf die Beschäftigten, zum Beispiel durch Überstundenaufbau oder Aufstockung von Teilzeit- in Vollzeit-Verträge, oder es werden Subunternehmer beauftragt. Nur selten können Betriebe Aufträge wegen Arbeitskräftemangel nicht erledigen. Die meisten offenen Stellen werden nach wie vor erfolgreich besetzt, wenn auch zuletzt häufiger Kompromisse bei der Bewerber-

---

<sup>1</sup> Stellungnahme zu den jeweiligen Abschnitten „I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:[...]“ der beiden Anträge.

auswahl eingegangen werden müssen oder die Personalsuche in Einzelfällen länger dauert als früher. Im Durchschnitt aller Berufe ist bislang keine eindeutige Entwicklung hin zu einer Verlängerung der Suchdauern zu beobachten. Derzeit ist deshalb eher von Fachkräfte-Engpässen zu sprechen, nicht jedoch von einem breiten Fachkräftemangel, der dazu führt, dass in vielen Tätigkeitsfeldern Einstellungen unterbleiben müssen. Es ist jedoch durchaus möglich, dass die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt aufgrund der Verknappung des Arbeitsangebots längerfristig zumindest in Teilbereichen schwieriger werden.

## **1.2 Erwartungen für die Zukunft**

Ausgleichsprobleme und das Ausmaß von Fachkräfteengpässen lassen sich nur schwer prognostizieren, weil sich in Marktwirtschaften Löhne und Preise, Arbeitsangebot und -nachfrage fortlaufend anpassen. Dauerhafte Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot sind auch deshalb vor allem in Bereichen zu beobachten, in denen die Löhne wie im Gesundheits- und Erziehungsbereich nur bedingt den Marktgesetzen unterliegen. Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot treten grundsätzlich eher in akademischen Berufen und hier vor allem in Berufen mit technischer Ausrichtung auf, allerdings gibt es auch hier noch erhebliche ungenutzte Potenziale.

Nach den demografischen Szenarien des IAB, die durch die Befunde anderer Institute gestützt werden, wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland ohne Zuwanderung und bei konstanter Erwerbsquote von knapp 45 Millionen Personen im Jahr 2010 bis zum Jahr 2050 auf knapp 27 Millionen Personen sinken. Dieser Rückgang beginnt allmählich und beschleunigt sich ab dem Jahr 2020. Bis zum Jahr 2020 würde das Erwerbspersonenpotenzial auf knapp 41 Millionen Personen und bis zum Jahr 2025 auf 38,1 Millionen Personen sinken. Durch nationale Politikmaßnahmen – etwa die Unterstützung der Erwerbspartizipation von Frauen und die Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 Jahre – kann der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials sowohl in 2025 als auch langfristig im Jahr 2050 um rund zwei Millionen Personen reduziert werden. Durch eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr könnte der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials bis zum Jahr 2050 auf 36 Millionen Personen und durch eine Nettozuwanderung von 100.000 Personen auf 32,3 Millionen Personen begrenzt werden. Im Jahr 2025 würde das Erwerbspersonenpotenzial bei einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen und bei einem Anstieg der Erwerbsquote noch 41 Millionen Personen betragen.

Eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr (150.000 ausländische und 50.000 deutsche Staatsbürger) entspräche dem langfristigen historischen Durchschnitt des Wanderungssaldos in Deutschland. Allerdings ist seit dem Jahr 2000 die Nettozuwanderung kontinuierlich gesunken, gegenwärtig verzeichnen wir ein Wanderungssaldo von fast Null. Vor allem das Wanderungssaldo der deutschen Bevölkerung ist seit dem Ende der Zuwanderung von Spätaussiedlern deutlich negativ.



Ohne substantielle Veränderungen der Einwanderungspolitik ist deshalb zu erwarten, dass das Wanderungssaldo in Deutschland unter 100.000 Personen pro Jahr liegen wird.

Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führt jedoch nicht zwingend zu einem zunehmenden Fachkräftemangel, das heißt einem wachsenden Überschuss der Arbeitsnachfrage über das Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt. Die Kapital- und Gütermärkte einer Volkswirtschaft und folglich auch die Arbeitsnachfrage passen sich zumindest zeitverzögert an das Erwerbspersonenpotenzial an. Mehrfach wurde empirisch gezeigt, dass die sogenannte „Capital-Output-Ratio“, also das Verhältnis von Kapital zu gesamtwirtschaftlicher Produktion langfristig konstant bleibt. Das bedeutet, dass bereinigt um den technischen Fortschritt die Kapitalintensität der Produktion auch bei einer Zu- oder Abnahme des Arbeitsangebots konstant bleibt. Die deutsche Volkswirtschaft wird folglich bei einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials schrumpfen, es wird weniger investiert und der Kapitalstock nimmt ab.

Für den Arbeitsmarkt kann der demografische Wandel deshalb, anders als häufig erwartet wird, auch erhebliche Risiken nach sich ziehen: Aufgrund der steigenden Belastungen der Sozialsysteme werden die Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben steigen und folglich die Erwerbsanreize sinken. Aufgrund der Anpassung der Investoren an das schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial und die steigende Abgabenlast ist ein massiver Rückgang der Arbeitslosigkeit deshalb auch dann nicht zwingend, wenn die absolute Zahl der Erwerbspersonen erheblich zurückgeht. Zu erwarten ist allerdings, dass sich durch die Alterung der Erwerbspersonen die Nachfrage verschiebt: Knapper werden vor allem jüngere Arbeitskräfte, so dass deren Arbeitslosenquoten voraussichtlich sinken.

Die vorgestellten Befunde legen nahe, dass neben betrieblichen oder individuellen Strategien flankierende politische Maßnahmen entwickelt werden sollten, die das Arbeitskräfteangebot qualitativ und quantitativ langfristig auf einem möglichst hohen Niveau erhalten.

## **2 Zu den einzelnen Punkten der Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Strategie statt Streit – Fachkräftemangel beseitigen“ (Drucksache 17-3198) und der Fraktion Die Linke „Fachkräftepotenzial nutzen – gute Arbeit schaffen, bessere Bildung ermöglichen, vorhandene Qualifikationen anerkennen“**

### **2.1 Stellungnahme zu II.1. „Bildung und Chancen für alle“ (Bündnis 90/Die Grünen) sowie II.3. „Kehrtwende in der Bildungspolitik“ (Die Linke)**

#### **Vorbemerkung**

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird zur Erreichung des Zieles „Bildung und Chancen für alle“ unter anderem gefordert, die frühkindliche Bildung zu stärken, Ganztageseschulen auszubauen, ein „grünes Konzept, Dual Plus“ ebenso wie einen „grünen Pakt“ für Hochschulen umzusetzen sowie eine umfassende Bildungsberatung anzubieten.

Die Fraktion Die Linke fordert eine bestmögliche Förderung von Kindern im öffentlichen Bildungssystem, insbesondere durch die Schaffung von flächendeckenden Ganztageseschulen. Zudem fordert sie eine solidarische Finanzierung der Berufsausbildung durch die Schaffung eines Umlagesystems.

Zunächst kann man der Auffassung folgen, dass ein den gesamten Lebensverlauf ins Auge nehmendes, wo notwendig präventives Bildungskonzept individuell wie gesellschaftlich langfristig höhere Erfolgschancen eröffnet, als Maßnahmen, die nur einzeln und korrigierend eingesetzt werden. Auch kann gesellschaftlich kaum Dissens über die Ansicht herrschen, den Anteil von Personen ohne beziehungsweise mit ungenügendem Schulabschluss beziehungsweise ohne beruflich qualifizierenden Abschluss auf ein möglichst niedriges Niveau zurückzuführen. Erschwerend gilt gleichwohl, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Schul- und Hochschulsystems nicht ohne die Länder betreiben kann.

Inhaltlich zu präzisieren ist an dieser Stelle der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der von einem Anteil von bis zu 20 Prozent eines Jahrgangs spricht, der ohne oder mit einem ungenügenden Schulabschluss die Schule verlässt. Basierend auf Daten des Mikrozensus ist aber den Bildungsberichten der Jahre 2006, 2008 und 2010 zu entnehmen, dass der Anteil von Personen ohne Schulabschluss bei unter fünf Prozent liegt, indessen lag der Anteil von Personen, die keinen beruflich qualifizierenden Abschluss haben, in der Vergangenheit bei 16 bis 18 Prozent (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, 2010).

## **Stärkung frühkindlicher Bildung und flächendeckender Ausbau von Ganztageschulen (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Zur Notwendigkeit (a) der „Stärkung frühkindlicher Bildung“ und (b) des „flächendeckenden Ausbaus von echten Ganztageschulen“ kann nur auf externe Untersuchungen verwiesen werden, da diese Themen keine Kernfragen des IAB berühren. Gleichwohl ist anzumerken, dass die mittel- und langfristigen Wirkungen frühkindlicher Bildung für etwa Schulbesuch und Arbeitsmarkterfolg nach Jahrzehnten des Interesses im angloamerikanischen Raum nun auch zunehmende Aufmerksamkeit in der deutschsprachigen ökonomischen Forschung findet (Spieß 2010a). Während die Arbeiten aus den USA auf einer Reihe von Interventionsprogrammen zur Förderung benachteiligter Kinder aufsetzen, stehen hierzulande noch Analysen von Umfragedaten wie dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) oder von Kompetenzerhebungen wie PISA oder TIMSS im Vordergrund. Demnach ist festzuhalten, dass etwa der Besuch frühkindlicher Bildungseinrichtungen meist positiv mit späteren kognitiven und sozialen Kompetenzen zusammenhängt.

So finden die Untersuchungen empirische Belege dafür, dass frühkindliche Bildung einem möglichen Schulversagen vorbeugen kann (Stamm et al. 2009), und dass ein längerer Besuch frühkindlicher Bildungseinrichtungen sowohl mit signifikant besseren Schülerleistungen in Mathematik und Naturwissenschaften gegen Ende der Mittelstufe einhergeht als auch die Durchsetzungsfähigkeit und die Fähigkeit, Freundschaften zu schließen, erhöht (Schlotter und Wößmann 2010). Auch gehen manche Autoren so weit, einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen abzuleiten, denn mit einem Ausbau frühkindlicher Bildung über direkte und indirekte Effekte der Humankapitalerweiterung würde ein moderater Wachstumseffekt induziert (Anger und Plünnecke 2008).

Unabhängig von den einzelnen Befunden besteht in der ökonomischen Literatur Konsens darüber, dass der frühkindlichen Bildung und Betreuung ein höherer Stellenwert beizumessen sei als später im Lebensverlauf angesiedelte, korrigierende Eingriffe, wie sie sich in Deutschland im sogenannten Übergangssystem mit Maßnahmen wie etwa dem Berufsvorbereitungsjahr finden.

Unterschiedliche Finanzierungsformen frühkindlicher Bildung und deren Wirkungsweise auf die Bildungspraxis werden derzeit wissenschaftlich kontrovers diskutiert (Bock-Famulla et al. 2010, Spieß 2010b), abschließend gesicherte empirische Befunde existieren nicht.

Gesicherte Erkenntnisse existieren auch nicht zur Wirkung von Ganztageschulen, da insbesondere die Längsschnittforschung hierzu erst seit wenigen Jahren mehr Aufmerksamkeit findet. Ungeachtet des öffentlichen Interesses am Thema Ganztageschule zeigen indessen empirische Untersuchungen bisher keine oder keine gravierenden Leistungsunterschiede zwischen Schülern an Ganztageschulen im Vergleich zu Schülern an Halbtageschulen (Holtappels und Heerdegen 2005, Radisch et al. 2006). Aktuelle Befunde der „Studie zur Entwicklung von Ganztags-

schulen' (StEG) deuten gleichwohl darauf hin, dass die Teilnahme an Ganztagsangeboten positive Auswirkungen auf das Sozialverhalten der Jugendlichen und das häusliche Familienklima hat und dass bei ausreichend hoher pädagogischer Qualität der Angebote sich auch die Schulnoten verbessern (StEG-Konsortium 2010).

### **Konzept „DualPlus“ (Bündnis 90/Die Grünen)**

Immer noch setzt der Zugang in sozialversicherungsrechtlich abgesicherte und dauerhafte Beschäftigung den Nachweis eines zertifizierten und vollqualifizierenden beruflichen Ausbildungsabschlusses mindestens auf der Ebene von Sekundarstufe II voraus. Somit trifft das Grundanliegen des Vorschlags der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen einen zentralen Schwachpunkt des bundesdeutschen Bildungssystems, das bislang rund vier Fünftel der Bevölkerung zu beruflichen Abschlüssen führt. Nach dem Mikrozensus 2008 verfügen rund 85 Prozent der 35-jährigen Wohnbevölkerung nach dem Abschluss der individuellen Ausbildungsphase über einen beruflichen Abschluss (hier: duale Berufsausbildung beziehungsweise gleichwertige berufsfachschulische Ausbildung oder höherwertige Ausbildung wie ein Hochschulstudium).

Dabei ist der Zugang zu beruflich vollqualifizierenden Abschlüssen insbesondere für leistungsschwächere Jugendliche sowie Jugendliche in strukturschwächeren Regionen vielfach mit längeren Vorlaufzeiten verbunden (siehe Dietrich et al. 2009, Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Diese Vorlaufzeiten können in unterschiedlichem Umfang Anteile der Qualifizierung, der beruflichen Orientierung und der Persönlichkeitsentwicklung, aber auch Such- beziehungsweise Wartezeiten enthalten und sind deshalb im Einzelfall differenziert zu bewerten. Dennoch sind Ansätze, diese Zeiten effizienter zu gestalten und vielfach auch zu verkürzen, aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive in mehrfacher Hinsicht zu befürworten. Dazu kann unter Umständen auch eine Ausweitung beruflich vollqualifizierender Angebote beitragen, die der betrieblichen Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) beziehungsweise Handwerksordnung (HWO) gleichgestellt sind und in überbetrieblichen Ausbildungsstätten realisiert werden.

Gleichwohl sind die möglicherweise nicht intendierten Effekte des Konzeptes „DualPlus“ zu bedenken. Ausgehend von den bekannten Kostengrößen für außerbetriebliche, trägerbasierte Angebote beruflicher Ausbildung<sup>2</sup> wird der zu erwartende Gesamtaufwand für die Umsetzung des Konzeptes erheblich sein. Zudem setzt der Vorschlag die Bereitschaft der Betriebe, die erforderlichen Praktikumsstellen in den jeweils benötigten Berufen und in curricular definierten Zeiträumen konjunktur-unabhängig bereitzustellen, voraus.

---

<sup>2</sup> Laut Eingliederungsbilanz der Bundesagentur für Arbeit für das Berichtsjahr 2009 betrugen die Kosten für die außerbetriebliche Ausbildung im Rahmen der Förderung der Berufsausbildung 1.096 Euro pro Person und Monat (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

Frühere Erfahrungen, etwa aus der Evaluation außerbetrieblicher Ausbildung nach Artikel 4 des JUMP-Programms, zeigen, dass eine Überführung außerbetrieblicher Auszubildender in betriebliche Ausbildung nur in begrenztem Umfang realisiert werden kann. Ebenfalls ergab sich, dass das Spektrum der Ausbildungsberufe, das in außerbetrieblichen Ausbildungsgängen angeboten wurde, sich systematisch von dem unterscheidet, das in betrieblicher Ausbildung realisiert wird. Betriebstechnische, organisatorische oder ähnliche Gründe dürften hierbei eine Rolle spielen.

Weiterhin ist schwer abzuschätzen, welche Effekte ein erweitertes Angebot außerbeziehungsweise überbetrieblicher Ausbildung auf die betriebliche Berufsausbildung haben wird. Aktuelle Forschungsbefunde belegen jedoch, dass die betriebliche Rationalität der Ausbildungsentscheidung komplex ist und differenzierte Kosten-Ertrags-Aspekte zu berücksichtigen sind, wobei die Konjunktur und die einzelbetriebliche Geschäftserwartung (Dietrich/Gerner 2008) wichtige, aber keineswegs die ausschließlichen Entscheidungsgrundlagen darstellen. Dies ist von Bedeutung, da die betrieblich bereitgestellte Ausbildungsleistung den Staatshaushalt deutlich weniger belastet als primär öffentlich bereit gestellte Ausbildungsleistungen.

Schließlich ist zu bedenken, dass mit dem Bologna-Prozess derzeit nicht nur das Bildungswesen an den Hochschulen neu gestaltet wird, sondern auch höherwertige betriebliche Ausbildungsgänge und dualisierte Bachelor-Bildungsgänge neu abgegrenzt werden. Der Ausgang dieses Prozesses ist derzeit noch nicht abzusehen. Das Engagement der Wirtschaft, sich gerade auch in diesem Segment beruflicher Bildung stärker zu engagieren, ist jedoch bemerkenswert.

### **Umsetzung des grünen Paktes für Hochschulen (Bündnis 90/Die Grünen)**

Zur Notwendigkeit der Umsetzung des grünen Pakts für Hochschulen seien zunächst einige Fakten angeführt: Seit Jahrzehnten ist das deutsche Hochschulsystem unterfinanziert und erfüllt seine Funktion unter Überlast. Zudem weist seit Anfang der 1990er Jahre die preisbereinigte Entwicklung einen stetigen Rückgang der Ressourcenausstattung des Hochschulsystems auf, was zusammen mit steigenden Studierendenzahlen zu sinkenden realen Hochschulausgaben pro Studierenden/Studierender geführt hat (Timmermann 2010). Auch im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit den Bildungsausgaben der öffentlichen Hand allgemein sowie insbesondere im Tertiärbereich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. So wird kaum variierend seit 1995 etwas mehr als ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Tertiärbildung ausgegeben. Im OECD-Durchschnitt lag dieser Anteil zuletzt bei 1,5 Prozent (OECD 2010). Die Hochschulen sehen sich zudem derzeit mit den Herausforderungen der doppelten Abiturjahrgänge sowie der Aussetzung der Wehrpflicht konfrontiert, was die bereits bestehenden Probleme in den nächsten Jahren nochmals verschärfen dürfte.

Die Forderung des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 500.000 zusätzliche Studienplätze zu schaffen, ist unter Würdigung unterschiedlicher Aspekte zu beurteilen. Zunächst ist festzuhalten, dass im Studienjahr 2009 mit gut 424.000 Stu-

dienanfängern ein neuer Höchststand erreicht wurde, der nach vorläufigen Berechnungen im Studienjahr 2010 mit über 440.000 Studienanfängern noch einmal übertroffen wurde (Statistisches Bundesamt 2010). Ungeachtet einzelner Abweichungen stimmen die Prognosen zur weiteren Entwicklung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, Dohmen 2010, Gabriel und von Stuckrad 2007, Kultusministerkonferenz 2007) darin überein, dass die Studienanfängerzahlen bis 2013 noch weiter zunehmen, ab 2014 aber wieder sukzessive zurückgehen werden.

Hinsichtlich der Kapazitäten an den Hochschulen ist festzuhalten, dass der im Hochschulpakt vereinbarte Aufbau von 91.370 zusätzlichen Studienplätzen mit realisierten 182.193 zusätzlichen Studienplätzen deutlich übertroffen wurde. Der Großteil dieses Aufwuchses findet sich dabei nicht an Universitäten, sondern an Fachhochschulen (BMBF 2011). Nachdem von der Bundesregierung für die Zeit zwischen 2011 und 2015 zusätzlich 275.000 Studienanfänger erwartet werden, mag in Summe die oben genannte Forderung nach 500.000 zusätzlichen Studienplätzen zu hoch erscheinen. Es ist gleichwohl zu beachten, dass die Studienanfängerquote allein zwischen 2008 und 2009 von 34 Prozent auf 43 Prozent angestiegen ist, was allerdings teilweise auf Zugänge durch die doppelten Abiturjahrgänge zurückzuführen ist. Würde diese Entwicklung dennoch anhalten und berücksichtigt man die eingangs angeführte nach wie vor bestehende Überlast insbesondere der Universitäten, so sollte der von der Bundesregierung angestrebte Aufwuchs an zusätzlichen Studienplätzen als Untergrenze aufgefasst werden. Dies gilt auch umso mehr, als dass die Prognosen des Bildungsberichts 2010 für diesen Zeitraum auf einen Bedarf von 340.000 zusätzlichen Plätzen verweisen. Die Prognosen von Dohmen, welcher bei den Bedarfsrechnungen als bisher einziger die Aussetzung von Wehr- und Zivildienst berücksichtigt, verweisen sogar auf einen Bedarf von über 500.000 zusätzlichen Studienanfängerplätzen (Dohmen 2010).

Zur Studienfinanzierung existieren unterschiedliche, teils gegensätzliche Reformvorschläge. Festzuhalten ist zunächst, dass Studierende ihren Unterhalt in aller Regel nicht aus einer, sondern einem Mix mehrerer Einnahmequellen bestreiten. Mit im Mittel 48 Prozent stellen in 2009 die Eltern den größten Beitrag zu den Einnahmen zur Verfügung, zweitwichtigste Finanzquelle ist mit 26 Prozent Anteil ein eigener Verdienst und erst danach folgt mit 15 Prozent Anteil das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) (Isserstedt et al. 2010). Insgesamt wurden in 2009 550.000 Studierende gefördert, davon 212.000 in Vollförderung und 338.000 in Teilförderung, der mittlere Förderungsbetrag lag bei 434 Euro im Monat.

Das grüne „Zwei-Säulen-Modell“ der Studienfinanzierung setzt daran an, dass die Studienbeteiligung bei hochschulfernen Schichten deutlich unter der bei hochschulnahen Schichten liegt: Während in 2007 71 Prozent der Kinder von Akademikern den Hochschulzugang finden, sind es nur 24 Prozent der Kinder von Nicht-Akademikern, womit sich die Relationen gegenüber 2005 (83 Prozent zu 24 Prozent) leicht verändert haben (Isserstedt et al. 2010). Der Reformvorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zielt darauf ab, das Rekrutierungspotenzial gerade bei



hochschulfernen Schichten stärker auszuschöpfen. Vorgesehen ist demnach eine als nicht zurückzahlender Vollzuschuss zu gewährende Kombination aus einem Studierendenzuschuss von 200 Euro/Monat als Sockelförderung und einem Bedarfszuschuss in Höhe von 260 Euro/Monat. Zuzüglich etwaiger Wohngeldansprüche und Ausgaben für die Krankenversicherung könnten Studierende Beträge bis etwa 800 Euro/Monat und damit 130 Euro mehr als beim derzeitigen BAföG-Höchstsatz (670 Euro) erhalten. Ohne Gegenfinanzierung würde mit den oben angeführten Eckzahlen konservativ geschätzt ein Finanzaufwand in Höhe von etwa 6,75 Milliarden Euro pro Jahr anfallen. Die Finanzierung des Modells soll vor allem durch eine Überführung des derzeitigen BAföGs, des Kindergelds sowie der steuerlichen Freibeträge der Eltern von Studierenden getragen werden, was den genannten Finanzaufwand aber wohl nicht decken würde. In Summe ergibt sich damit eine deutlich stärkere staatliche Studienfinanzierung als bisher. Der Absicht, hochschulfernere Schichten an die Hochschulen zu führen, dürfte vor allem die Vollzuschuss-Gestaltung des Modells zuträglich sein. Schwer abzuschätzen ist jedoch, in welchem Umfang durch die Verwirklichung des Modells mit zusätzlichen Studierenden gerechnet werden kann.

### **Umfassende Bildungsberatung (Bündnis 90/Die Grünen)**

Im Rahmen der (erweiterten) vertieften Berufsorientierung nach § 421q SGB III wurden beziehungsweise werden neben einer Vielzahl anderer Formate auch eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt, die neben Modulen verschiedenster Art auch eine längerfristige Bildungsbegleitung der Jugendlichen vorsehen. Hierzu gehört zum Beispiel auch das Programm „Berufsstart plus“ in Thüringen, dass bereits in der 7. Klasse ansetzt. Außerdem beinhalten Instrumente wie die Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III und die Berufseinstiegsbegleitung im Rahmen der Initiative „Bildungsketten“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung eine intensive Betreuung abschlussgefährdeter Jugendlicher, um sie beim Erreichen des Schulabschlusses, bei der Berufswahl und beim Übergang in Berufsausbildung zu unterstützen.

Das Programm „Berufsstart plus“ wird derzeit evaluiert, empirische Befunde werden Ende 2012 vorliegen. Auch das im Schulverlauf später ansetzende Instrument der Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III (Beginn in den Vorabgangsklassen) wird einer Evaluation unterzogen. Bis Ende 2014 wird die Begleitforschung Ergebnisse vorlegen.

Sowohl in diesen als auch bei der Umsetzung des Programms der „Bildungsketten“ wird untersucht, in welchem Maße die eingesetzten Module sowie eine längerfristige Bildungsbegleitung die in sie gesetzten Erwartungen (höhere Motivation und dadurch bessere Bildungsabschlüsse, höhere Stabilität der Berufswahlentscheidung, bessere Übergänge etc.) erfüllen können und für welche Gruppen von Jugendlichen sie in welchem Umfang wirksam sind. Zudem sollen Implementationsanalysen Informationen darüber liefern, welche einzelnen Maßnahmebestandteile konkret wie umgesetzt werden, wie die Akteure zusammenwirken und auch, wie die Resonanz

auf einzelne Programmbestandteile aus den verschiedenen Blickwinkeln ausfällt. Im Hinblick auf die Bildungsbegleitung bedeutet dies zum Beispiel auch die Gewinnung von Informationen darüber, ob der derzeit umgesetzte Betreuungsschlüssel ausreicht, welche Qualifikationen die Bildungsbegleiter benötigen und vieles mehr.

In Anbetracht des derzeitigen Forschungsstandes kann daher noch keine Aussage zur optimalen Ausgestaltung der Berufsorientierung und Bildungsbegleitung – auch im Vergleich zu anderen Maßnahmeformen – getroffen werden. Aus ebendieser Sicht ist auch noch keine Empfehlung möglich, ob und wenn ja, in welcher Weise eine flächendeckende Einführung erfolgen sollte.

### **Finanzierung der Berufsausbildung durch Umlagesystem (Die Linke)**

Die Fraktion Die Linke fordert, die Berufsausbildung über ein Umlagesystem zu finanzieren, damit jede und jeder Jugendliche eine qualifizierte Ausbildung abschließen kann.

Der Vorschlag einer Ausbildungsumlage wurde in jüngster Zeit und in modifizierter Form bereits mehrfach auch im Kontext von Gesetzgebungsverfahren erörtert.

Als Ausgangspunkt für die Bewertung des Vorschlags einer Ausbildungsumlage wird nachfolgend das Modell einer Kosten-Ertrags-Funktion als Bestimmungsgrund der betrieblichen Ausbildungsentscheidung und seiner Determinanten herangezogen. Die Literatur zeigt, dass die Kosten-Ertrags-Funktion kostenseitig wesentlich von den Aufwendungen für die Ausbildungsvergütung sowie den kompensatorischen Kosten für betriebliche Mitarbeiter bestimmt wird, die für Ausbildungsleistungen abgestellt werden, während kurzfristig betrachtet und somit auf den Zeitraum der Ausbildung selbst begrenzt, der Ertrag der Ausbildung für den Betrieb aus der produktiven Leistung der Auszubildenden während der Ausbildungszeit resultiert. Für die betriebliche Entscheidung, Ausbildung anzubieten, ist der produktive Beitrag der Auszubildenden selbst eine wichtige Bestimmungsgröße. Dieser hängt etw. a vom bereits erreichten Stand der Ausbildung, aber auch der betrieblichen Einsatzlogik sowie der konjunkturellen beziehungsweise einzelbetrieblichen Geschäftsentwicklung ab. So zeigt sich, dass bei einem relevanten Teil der Ausbildungsverhältnisse die Erträge mindestens so hoch sind wie die Kosten. Daneben gibt es aber auch Ausbildungsverhältnisse, die für die Ausbildungsbetriebe zunächst mehr Kosten verursachen. Bei der Bewertung kostenintensiver Ausbildungsgänge kann ferner eine längerfristige Betrachtung des Produktionsbeitrags und damit der potenziellen Erträge der Auszubildenden einerseits sowie der Opportunitätskosten der Ausbildung andererseits angelegt werden. Dabei sind etwa zusätzliche Kosten der Rekrutierung von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt bei Nichtausbildung zu berücksichtigen. Auf Basis einer Kosten-Ertrags-Betrachtung der betrieblichen Ausbildung für die lange Frist ergeben sich selbst für Ausbildungsgänge mit kurzfristig negativen Nettoerträgen der Ausbildung neutrale bis positive Nettoerträge für den Ausbildungsbetrieb. Demzufolge sind bei der Bewertung der Kosten-Ertrags-Funktion kurz- und längerfristige Effekte sowie die Frage der Übernahme beziehungsweise



Nicht-Übernahme der Auszubildenden zu berücksichtigen, die in der Summe die einzelbetriebliche Ausbildungsentscheidung beeinflussen.

In die kurz- beziehungsweise längerfristige Kosten-Ertrags-Relation würde eine Ausbildungsumlage eingreifen und zusätzliche Kosten für nichtausbildende sowie Erträge (abzüglich etwaiger Beiträge für die Umlage) für ausbildungsaktive Betriebe verursachen. Während eine Umlage somit für die Wirtschaft insgesamt zusätzliche Kosten generiert (nur etwa ein Drittel aller Betriebe bildet aus), ist die Umlage für ausbildende Betriebe differenziert zu bewerten. Im Falle positiver oder neutraler Nettoausbildungserträge aus einer kurzfristigen Perspektive ist der zusätzliche Ertrag aus einer Umlage für die positive Ausbildungsentscheidung nicht nötig. Vielmehr besteht neben Mitnahme-Effekten das Problem, dass Fehlanreize gesetzt werden, etwa in Berufen auszubilden, die am Markt bereits über Bedarf vorhanden sind.

Auch im Bereich relativ kostenintensiver Ausbildungsgänge dürfte eine Umlage kein relevanter Anreiz sein, zumal hier das Moment der Rekrutierung für den eigenen Personalbedarf ein treibendes Element der Ausbildungsentscheidung darstellt.

Der gewünschte Effekt der Ausweitung der Ausbildungsaktivitäten aufgrund einer veränderten Ausbildungsentscheidung dürfte somit lediglich da zu erwarten sein, wo die Umlage gerade zu positiven, kurzfristigen Nettoerträgen der Ausbildung führt. Hier könnte die Ausbildungsumlage Betriebe tatsächlich dazu bewegen, (mehr) Ausbildung anzubieten beziehungsweise ausbildende Betriebe zu einer Ausweitung des Ausbildungsangebots zu motivieren.

Gleichwohl ist der kalkulatorische wie organisatorische Aufwand einer Umlage, die zudem – um sinnvolle Anreize zu setzen – branchen- und regionalspezifisch auszu-differenzieren wäre, aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive kritisch zu hinterfragen. Hier sind direkte Formen der Förderung, die etwa in Mangelberufen ansetzt, denkbar und vermutlich auch effizienter; wobei aber auch hier beispielsweise das Problem von Mitnahme-Effekten gleichermaßen zu berücksichtigen wäre.

## **2.2 Stellungnahme zu II. 2. „Weiterbildung für Zukunftsberufe“ (Bündnis 90/Die Grünen) und II.3. „Kehrtwende in der Bildungspolitik (Die Linke)“**

### **Vorbemerkung**

Beide Fraktionen beantragen, die beschlossenen Kürzungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) zurückzunehmen. Darüber hinaus fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen unter anderem eine Quotenvorgabe für bestimmte Teilnehmergruppen an FbW, die Schaffung eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes als Ersatz für das Meister-BAföG, eine stärkere Koppelung von Transferkurzarbeit mit Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen, eine Ausweitung des WeGebAU-Programms sowie eine gezielte Förderung der Weiterbildungsaktivitäten kleinerer und mittlerer Unternehmen.

## Allgemeine empirische Befunde zur Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung (§ 77 ff. SGB III) lassen sich grob unterteilen in a) berufliche Weiterbildungen mit einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf und b) sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Unter die letzte Kategorie fallen beispielsweise das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufsbezogene übergreifende Weiterbildungen, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungsfirmen oder Übungswerkstätten.

Die Eintritte in Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung gingen von 523.000 (2000) auf 131.000 (2005) zurück. Seitdem stiegen sie wieder stetig bis auf 618.000 (2009). Allerdings ging dieser Zuwachs fast ausschließlich auf das Konto der kürzeren „sonstigen Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung“. Während diese mittlerweile das Niveau aus dem Jahr 2000 deutlich überschritten haben, liegen die Eintritte in Fördermaßnahmen zum Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses – verglichen mit denen im Jahr 2000 – bei nur 43 Prozent. Vorläufige Ergebnisse für das Jahr 2010 deuten darauf hin, dass sich die Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung insgesamt wieder um ca. ein Fünftel verringert hat. Dies geht vor allem auf den Rückgang kürzerer Maßnahmen sowohl im Rechtskreis des SGB III (zum größeren Teil) als auch im Rechtskreis des SGB II (zum kleineren Teil) zurück. Der Anteil der Maßnahmen mit dem Ziel, einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu erlangen, scheint dagegen von 2009 auf 2010 in beiden Rechtskreisen gestiegen zu sein.<sup>3</sup>

Es existiert eine Vielzahl von Studien, die sich mit der Wirkung der Teilnahme an geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen auf der Mikroebene befassen. Dabei kommt die Mehrzahl zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden längerfristig erhöhen. Die geschätzten Wirkungen unterscheiden sich hinsichtlich der einzelnen Varianten der Förderung beruflicher Weiterbildung und der Teilnehmergruppen. Bei kürzeren Maßnahmen tritt die positive Wirkung schneller ein, längerfristig scheint jedoch die Wirkung von Maßnahmen, die auf den Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf abzielen, auf die Beschäftigungschancen deutlich größer zu sein.<sup>4</sup>

Auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben, ermittelte das IAB (Bernhard/Kruppe 2010) circa zweieinhalb Jahre nach Abschluss der Weiterbildung eine um bis zu 10 Prozentpunkte höhere Eingliederungswahrscheinlichkeit als für Nichtgeförderte. Dabei profitierten arbeitsmarktferne Gruppen, Migranten, Ältere sowie beruflich bereits qualifi-

---

<sup>3</sup> Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

<sup>4</sup> Ein umfassender, aktueller Überblick findet sich im „Sachstandbericht der Evaluation der Instrumente“, in dem das IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik analysiert und bewertet hat.

zierte Weiterbildungsteilnehmer und Männer in stärkerem Ausmaß von der Teilnahme als andere Gruppen.

### **Rücknahme der geplanten Kürzungen der Arbeitsmarktpolitik (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Kürzungen der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sollten insbesondere nicht in den Bereichen der Förderung beruflicher Weiterbildung durchschlagen, wo positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer nachgewiesen wurden. Auch ist dem Ansatz zuzustimmen, solche Maßnahmen soweit wie möglich an zukünftige, insbesondere regional identifizierte Bedarfe zu orientieren. Allerdings darf die persönliche Eignung und Motivation nicht außer Acht gelassen werden, um vorzeitige Abbrüche zu vermeiden. Hierbei spielen neben den Arbeitsbedingungen im zukünftigen Tätigkeitsfeld die finanzielle Absicherung des Lebensunterhalts während der Weiterbildung aber auch die Weiterbildungskosten selbst eine bedeutende Rolle. Deshalb wäre – wie im Antrag gefordert – die Übernahme der Weiterbildungskosten auch für das dritte Jahr sinnvoll, wenn die Ausbildung aufgrund der Ausbildungsordnung nicht entsprechend verkürzbar ist.

### **Quotenvorgabe für bestimmte Teilnehmergruppen (Bündnis 90/Die Grünen)**

Die Ziele, Geringqualifizierte stärker zu fördern sowie Maßnahmen auszuweiten, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, ist problemadäquat. Allerdings konkurrieren die beiden Ziele teilweise miteinander: Insbesondere für beruflich nicht formal Qualifizierte stellen Umschulungen oft eine erhebliche Hürde dar. Modular aufeinander aufgebaute Teilqualifikationen mit Recht auf Teilnahme an allen Modulen, die insgesamt zu einem voll qualifizierenden Berufsabschluss führen, könnten eher zum Ziel führen. Feste Quoten – wie im Antrag gefordert – sind deshalb problematisch und führen darüber hinaus möglicherweise zu Fehlallokationen, wenn sie dem Weiterbildungsbedarf vor Ort nicht entsprechen. Zuzustimmen ist dem Vorschlag, bei Gruppen mit spezifischen, insbesondere multiplen Problemen am Arbeitsmarkt auf das Bildungsgutscheinverfahren zumindest teilweise zu verzichten. Auswertungen des IAB (Kruppe 2009) zeigen für das Jahr 2005, dass die Ausgabe von Bildungsgutscheinen selektiv erfolgt – so erhielten zum Beispiel Personen ohne schulischen und beruflichen Abschluss einen solchen Bildungsgutschein seltener. Darüber hinaus lösten diese Personengruppen den Gutschein mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein und nahmen entsprechend seltener tatsächlich an einer Maßnahme teil. Da Personen mit deutlichen Vermittlungshemmnissen mit der Auswahl eines Maßnahmeträgers teilweise überfordert sind, verstärkt der Bildungsgutschein die Selektion wettbewerbsstärkerer Arbeitsloser in Bildungsmaßnahmen. Ein teilweiser oder völliger Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren für Gruppen mit spezifischen Problemen am Arbeitsmarkt würde hier Abhilfe schaffen.

## **Schaffung eines Erwachsenenbildungsförderungsgesetzes (Bündnis 90/Die Grünen)**

Eine Verzahnung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Erwachsenenbildung kann helfen, um die notwendige Flexibilität für den Arbeitsmarkt bei individuellen Lebensplanungen und -phasen verstärkt zu erreichen.

## **Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von Transferkurzarbeit (Bündnis 90/Die Grünen)**

Langfristige Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von Transferkurzarbeit würden das Instrument überfordern, weil das Instrument auf eine möglichst kurze Verweildauer im Transferkurzarbeitergeldbezug zielt. Stattdessen wäre ein möglichst schneller mit der Agentur für Arbeit koordinierter Übergang aus der Transfargesellschaft in eine Teilnahme an eine Maßnahme der Förderung der beruflichen Weiterbildung sinnvoll.

## **Unbefristetes und erweitertes WeGebAU-Programm (Bündnis 90/Die Grünen)**

Ein auf Dauer gestelltes WeGebAU-Programm könnte der geförderten betrieblichen Weiterbildung zusätzliche Impulse geben. Allerdings ist zu beachten, dass die betriebliche Weiterbildung nicht primär eine Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit ist.

Außerdem wären Maßnahmen angezeigt, die das Programm noch bekannter machen. Das IAB hat im Herbst 2006 und 2008 jeweils etwa 14.000 Betriebe zu Bekanntheit, Nutzung und Einschätzung des Programms WeGebAU befragt. Diese Befragung ergab, dass knapp die Hälfte der Unternehmen mindestens eine der im Rahmen von WeGebAU geförderten Maßnahmen kannte. Etwa ein Viertel davon hat in den vergangenen Jahren mindestens eine der Maßnahmen in Anspruch genommen. Betriebe, die keine der Fördermöglichkeiten nutzten, begründeten dies vor allem mit dem fehlenden betrieblichen Bedarf. Gründe wie zu hoher Verwaltungsaufwand oder mangelndes Interesse der Beschäftigten wurden vergleichsweise selten genannt. Während im ersten Jahr des Programms nur wenig Beschäftigte gefördert wurden, stiegen die Förderzahlen in 2007 und 2008 stark an, nicht zuletzt wohl auch aufgrund der intensiven Informationskampagne der BA.

Im Jahr 2008 war das Programm WeGebAU besser bekannt als früher. So wussten in 2008 mehr Betriebe über alle in WeGebAU geförderten Maßnahmen Bescheid als noch im Jahr 2006 (34 Prozent gegenüber 12 Prozent). Aber noch immer kannte gut die Hälfte der Betriebe keine der Maßnahmen. Eine Differenzierung der Ergebnisse nach der Betriebsgröße zeigte, dass die Zunahme des Bekanntheitsgrades und der Förderfälle überwiegend größere Unternehmen betraf. Kleine Betriebe sind offensichtlich schwerer für zusätzliche Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung zu gewinnen, auch wenn diese finanziell gefördert werden.

## **Weiterbildung in Klein- und Großbetrieben (Bündnis 90/Die Grünen)**

Bei der Betrachtung der betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten (Anteil der Betriebe, die im ersten Kalenderhalbjahr mindestens einen Beschäftigten weitergebildet ha-

ben) nach Betriebsgröße (Tabelle 1) werden zwei Phänomene deutlich: Zunächst erkennt man, dass die Weiterbildungsaktivität positiv mit der Betriebsgröße korreliert. Während in kleineren Betrieben nur 36 Prozent (2009) der Betriebe Weiterbildung anbieten oder unterstützen, steigert sich dies bis zu den Großbetrieben, die nahezu alle weiterbildungsaktiv sind (96 Prozent). Eine Betrachtung der Entwicklung seit 2001 ergibt schließlich, dass die Weiterbildungsaktivitäten insgesamt zugenommen haben und dass dies auf eine Zunahme der Aktivität bei den mittleren Betrieben aber auch bei den kleinen Betrieben zurückzuführen ist (Stegmaier 2010a).

**Tabelle 1**  
**Weiterbildungsaktivität nach Betriebsgröße (Anteil der Betriebe in %)**

	2001	2003	2005	2007	2008	2009
1 bis 9 Beschäftigte	28	34	34	37	40	36
10 bis 49 Beschäftigte	57	59	62	63	68	62
50 bis 499 Beschäftigte	81	85	84	86	88	82
500 und mehr Beschäftigte	97	97	97	95	98	96

Quelle: IAB-Betriebspanel 2001-2009.

Als Ursache für die niedrigere Weiterbildungsaktivität der kleineren Betriebe wird immer wieder angeführt, dass in diesen Betrieben Anlässe, die Weiterbildungsmaßnahmen notwendig machen, sehr viel seltener gegeben sind als in größeren Betrieben. So werden zum Beispiel in kleineren Betrieben seltener neue technische Ausstattungsgegenstände angeschafft, die eine Fortbildung notwendig machen. Auch weisen größere Betriebe – absolut betrachtet – eine höhere Anzahl an Einstellungen auf, die eine Einarbeitung nach sich ziehen. So erklärt sich auch nicht, dass der Anteil der inaktiven kleineren Betriebe bei der Betrachtung eines längeren Zeitraums geringer wird, obschon gerade im Kleinbetrieblichen Segment mit weniger als 20 Beschäftigten noch immer ein deutlicher Anteil (27 Prozent) an Betrieben zu finden ist, der – auch bei der Betrachtung längerer Zeiträume (hier: 2001 bis 2008) – keine Weiterbildungsaktivitäten gezeigt hat (Bechmann et al. 2010).

Betrachtet man die Weiterbildungsquote, also den Anteil der Beschäftigten, die an Weiterbildungsmaßnahmen im ersten Kalenderhalbjahr teilgenommen haben, an allen Beschäftigten nach Betriebsgröße (Tabelle 2), so wird deutlich, dass kleinere Betriebe, wenn sie sich dann zur Weiterbildung entscheiden, den großen Betrieben hinsichtlich der Reichweite der Maßnahme in der Belegschaft in nichts nachstehen und deren Quote sogar übertreffen. Besonders gut stehen dabei in den kleineren Betrieben die qualifizierten Beschäftigten da, deren Anteil zuletzt rund zehn Prozentpunkte über dem Anteil der in Weiterbildung mit einbezogenen Beschäftigten in Großbetrieben liegt (Stegmaier 2010a).

**Tabelle 2**  
**Weiterbildungsquote nach Betriebsgröße**

		2001	2003	2005	2007	2008	2009
1 bis 9 Beschäftigte	Alle Beschäftigte	15 %	19 %	20 %	22 %	25 %	23 %
	Qualifizierte Beschäftigte	26 %	30 %	30 %	37 %	-	39 %
	Beschäftigte in einfachen Tätigkeiten	6 %	8 %	6 %	6 %	-	6 %
10 bis 49 Beschäftigte	Alle Beschäftigte	17 %	23 %	22 %	23 %	28 %	26 %
	Qualifizierte Beschäftigte	23 %	30 %	26 %	32 %	-	35 %
	Beschäftigte in einfachen Tätigkeiten	7 %	11 %	10 %	9 %	-	11 %
50 bis 499 Beschäftigte	Alle Beschäftigte	17 %	24 %	21 %	22 %	26 %	26 %
	Qualifizierte Beschäftigte	19 %	29 %	22 %	27 %	-	31 %
	Beschäftigte in einfachen Tätigkeiten	7 %	13 %	8 %	12 %	-	15 %
500 und mehr Beschäftigte	Alle Beschäftigte	21 %	24 %	20 %	20 %	24 %	26 %
	• Qualifizierte Beschäftigte	18 %	23 %	15 %	21 %	-	29 %
	• Beschäftigte in einfachen Tätigkeiten	6 %	10 %	6 %	9 %	-	13 %

Quelle: IAB-Betriebspanel 2001-2009.

Bisher sind die Ursachen für die betriebsgrößenbedingten Unterschiede im Weiterbildungsverhalten selten empirisch beforscht. Ein Erklärungsansatz findet sich in der unterschiedlichen Ausstattung der kleinen und größeren Betriebe mit Einrichtungen einer Personalvertretung (Bellmann/Leber 2006). Insbesondere die Existenz eines Betriebsrats wirkt sich positiv auf Weiterbildungsaktivitäten aus (Stegmaier 2010b), was meist darauf zurückgeführt wird, dass solche Vertretungsorgane für vertrauensvolle Beziehungen und Kommunikation zwischen den Beschäftigten und dem Arbeitgeber sorgen. Dies führt zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen und bildet somit die Basis für längerfristige Personalentwicklungsmaßnahmen.

Die Erzielung von Skalenerträgen spielt dabei aber möglicherweise die wichtigste Rolle: Auch bei Weiterbildungsaktivitäten sind Fixkosten, etwa für Räumlichkeiten, Material oder Trainerhonorare etc., zu berücksichtigen. Diese dürften je Weiterbildungsteilnehmer für größere Betriebe aufgrund des höheren und kontinuierlicheren Bedarfs niedriger ausfallen als für eher kleine Betriebe (vergleiche zum Beispiel Black, Noel/Wang 1999). Aufgrund ihrer Marktposition und des Umfangs ihrer Aufträge können sie darüber hinaus weitere Erträge realisieren: Großunternehmen, die häufig Weiterbildungsmaßnahmen in großem Umfang einkaufen, können nicht zuletzt aufgrund ihrer Marktmacht günstigere Konditionen erzielen als kleine und mittlere Betriebe. Damit stellt sich für kleinere Betriebe auch die Frage, wie die knappen Ressourcen eingesetzt werden sollten und ob nicht eine Konzentration auf intensive aber seltene Weiterbildungsaktivitäten sinnvoller ist.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob eine Wirkung allein durch das Angebot einer reinen Weiterbildungsberatung für kleinere Unternehmen erzielt werden kann. Vielmehr sollten darüber hinaus koordinierende Maßnahmen beispielsweise durch



regionale Weiterbildungsbüros auch darauf zielen, etwaige betriebsindividuelle Kostennachteile beim Einkauf von Weiterbildungsmaßnahmen zu kompensieren.

### **Gezielte Förderung von Weiterbildungsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen (Bündnis 90/Die Grünen)**

Um Qualifizierungsberatung und die Umsetzung von Qualifizierungen in kleinen und mittleren Betrieben zu fördern, könnten lokale Bildungstützpunkte mit lokalen Netzwerken aufgebaut werden, die – von Interessen und Fördertöpfen unabhängig – als Anlaufstellen für Qualifizierungsberatung und -planung für Betriebe und Arbeitnehmer fungieren. Diese Einrichtungen könnten möglicherweise auch die bereits angesprochenen Kostennachteile beim Maßnahmeeinkauf für kleinere und mittlere Unternehmen ausgleichen.

## **2.3 Stellungnahme zu II. 3. „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung“ (Bündnis 90/Die Grünen) und II.4. „Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung abbauen“ (Die Linke)**

Beide Fraktionen, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, fordern unter anderem die stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen und behinderten Menschen sowie altersgerechte Arbeitsbedingungen.

### **Stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Empirische Befunde zur Erwerbsbeteiligung von Frauen belegen, dass einige Teilgruppen unterdurchschnittlich erwerbstätig sind. Dabei handelt es sich insbesondere um Mütter mit jüngeren Kindern, wobei ausgeprägte regionale und sozialstrukturelle Unterschiede vorliegen. Mütter in Ostdeutschland üben eher eine Vollzeitbeschäftigung aus, während westdeutsche Mütter eher einer Teilzeittätigkeit oder einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Außerdem ist der Anteil der Nichterwerbspersonen unter Müttern in Westdeutschland deutlich höher als in Ostdeutschland, ostdeutsche Mütter sind hingegen häufiger erwerbslos. Studien zur gewünschten Arbeitszeit zeigen ferner, dass sich die gewünschte und die tatsächliche ausgeübte Arbeitszeit bei westdeutschen Frauen weitgehend decken, während ostdeutsche Frauen den Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit oft nicht realisieren können. Zudem hat sich im zeitlichen Verlauf eine zunehmende bildungsspezifische Polarisierung der Erwerbsmuster von Müttern herausgebildet. Der Anteil der vollzeiterwerbstätigen Mütter ist unter Akademikerinnen deutlich höher als unter Müttern ohne beruflichen Abschluss.

Die angestrebten Strategien des flächendeckenden Ausbaus von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, wie auch eine stärkere Verbreitung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen, von Bildungsangeboten zur Förderung des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben nach einer Familienpause und steuerrechtliche Reformen sind wesentliche Schritte zur Unterstützung der Erwerbsbeteiligung von Müttern. Allerdings ist bei der Ausgestaltung im Einzelnen eine Vielzahl von institutionellen Rahmenbe-

dingungen zu beachten, die eine stärkere Erwerbsbeteiligung teils fördern, teils aber auch hemmen können.

Um die Erwerbszeiten von Müttern zu erhöhen, wird ein bedarfsgerechtes Netz an qualitativ hochwertigen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder aller Altersstufen benötigt, das Eltern eine zeitlich flexible Nutzung ermöglicht. Für gering qualifizierte Frauen sind neben den schlechten Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen jedoch auch Kinderbetreuungskosten eine zusätzliche Barriere für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Zudem können familienpolitische Transferzahlungen Erwerbspausen fördern aber auch Erwerbsneigung von gering qualifizierten Frauen aufgrund ihrer niedrigeren Einkommenschancen überproportional reduzieren.

Mit Blick auf Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zeichnen sich wenige Fortschritte ab. Analysen des IAB-Betriebspanels zeigen, dass sich der Anteil der Betriebe, die tarifliche, betriebliche oder freiwillige Vereinbarungen oder Initiativen anbieten, auf einem konstant niedrigen Niveau bewegt. Eine Vereinbarkeitspolitik sollte dabei nicht nur auf die Mütter zugeschnitten sein. Flexible Arbeitszeiten und eine hohe Zeitsouveränität für Beschäftigte mit Kinderbetreuungspflichten sind in diesem Zusammenhang von hervorgehobener Bedeutung. Familiengerechte Arbeitsplätze zu schaffen kann beispielsweise auch bedeuten, besonders lange Arbeitszeiten abzubauen, um in Familien eine gleichmäßigere Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit zu unterstützen. Betriebliche Arbeitszeitsysteme, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern, müssen einerseits sicherstellen, dass die Beschäftigten ihre täglichen Arbeitszeiten verlässlich planen können, und andererseits aber auch Flexibilität für kurzfristige familienbedingte Änderungsbedarfe vorsehen.

Will man die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen, so sind nicht zuletzt auch Arbeitsbedingungen in den Berufsfeldern in den Blick zu nehmen, in denen Frauen überproportional beschäftigt sind. Als Beispiel kann hier auf das Berufsfeld Pflege mit einem Anteil der weiblichen Beschäftigten in Höhe von 86 Prozent verwiesen werden. Hier zeigen sich beispielsweise vor allem bei Berufseinsteigerinnen hohe Abbruchquoten, die mit schwierigen Arbeitsbedingungen in einem insgesamt eher wenig attraktiven Berufsfeld in Verbindung gebracht werden. Deshalb sollte insbesondere darauf hingewirkt werden, dass Pflegeeinrichtungen und deren Träger verstärkt Strategien zur Personalentwicklung, Qualifizierung wie auch zur Nachwuchsgewinnung entwickeln und betriebliche Strukturen etablieren, die geeignet sind, die Attraktivität des Berufsfeldes zu steigern.

Insgesamt sollten Strategien zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen somit Anreizstrukturen in sehr unterschiedlichen Handlungsfeldern berücksichtigen und in Einklang bringen.



## **Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Da in die Projektion des Erwerbspersonenpotenzials Erwerbstätige, Arbeitslose und Stille Reserve einfließen, hat das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung Älterer zunächst keinen Einfluss auf die grundsätzlichen Entwicklungen. Allerdings wäre es wünschenswert, dass das zur Verfügung stehende Erwerbspersonenpotenzial auch genutzt wird. Hier bestehen bei den Älteren noch ungenutzte Möglichkeiten, denn deren Erwerbsbeteiligung liegt trotz eines positiven Trends in den vergangenen Jahren noch immer unterhalb von anderen Altersgruppen (Arlt et al. 2009). Insbesondere bei den rentennahen Altersgruppen über 60 Jahren, bei Frauen und bei Älteren mit einer niedrigen formalen Qualifikation besteht Luft nach oben.

Eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer ist mit Blick auf den demographischen Wandel, die Einführung der Rente mit 67 und die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme wünschenswert (siehe die Stellungnahme des IAB zur Rente mit 67). Inwiefern dadurch ein drohender Fachkräftemangel entschärft werden könnte, hängt jedoch von der qualitativen Passung von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot (hier: der Älteren) ab. Auswertungen von Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung nach Qualifikationsniveau zeigen, dass sich die Erwerbsbeteiligung von älteren Akademikern (mit Hoch- und Fachhochschulabschluss) kaum von den Werten der Jüngeren in diesem Segment unterscheidet. Erst ab 60 Jahren geht die Erwerbsbeteiligung in allen Qualifikationssegmenten deutlich zurück. Die Abstände zwischen den Altersgruppen vergrößern sich mit abnehmendem Ausbildungsniveau und zeigen sich am deutlichsten bei Personen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss. Es erscheint jedoch fraglich, ob gerade die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppen geeignet sein kann, einen drohenden Fachkräftebedarf zu decken.

Naturgemäß liegt der formale Ausbildungsabschluss bei den Älteren schon lange zurück. Damit erhält die Weiterbildung im Erwerbsverlauf eine besondere Bedeutung für die Beschäftigungschancen Älterer. Hier ist nicht nur an der unzureichenden Weiterbildungsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu arbeiten (Bellmann/Leber 2008, 2010), es gilt vielmehr die Weiterbildungsaktivitäten in Deutschland generell zu erhöhen. Denn eine Weiterbildungsabstinenz in jüngeren Jahren erschwert die Qualifizierung im fortgeschrittenen Alter und verschlechtert entsprechend die Beschäftigungschancen der Älteren.

## **Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

### **Zur Situation der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung**

Die Aussage, dass Menschen mit Behinderung immer noch überwiegend in Werkstätten und nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt werden, kann nicht nachvollzogen werden. Deshalb werden in diesem und im nächsten Abschnitt zunächst empirische Befunde zur Erwerbstätigkeit und Förderung von Menschen mit Behinderung vorgestellt.

Dabei muss festgestellt werden, dass über die Lage behinderter Menschen in Deutschland, trotz eines großen und stetig wachsenden Anteils an der Bevölkerung nur wenig bekannt ist. Dies gilt im Besonderen für die Integration und Teilhabe behinderter Menschen am Erwerbsleben. Zudem wird in den verschiedenen Datenquellen auf unterschiedliche Abgrenzungen zurückgegriffen (vergleiche Schnell/Stubbra 2010):

- Menschen mit Behinderung (anerkannter Grad der Behinderung zwischen 20 und 100)
- schwerbehinderten Menschen (Grad der Behinderung von 50 und mehr)
- Behinderte und von Behinderung bedrohten Menschen (Zielgruppe berufliche Rehabilitation)

Ende 2009 lebten in Deutschland lt. Statistischem Bundesamt 7,1 Millionen schwerbehinderte Menschen, darunter etwa 3,1 Millionen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65 Jahre). Dabei ist gut die Hälfte (54 Prozent) über 65 Jahre alt. Nur vier Prozent der Behinderungen sind angeboren. Der überwiegende Teil ergibt sich als Folgewirkungen aus Krankheiten im Laufe des Lebens. Über die Erwerbsbeteiligung können keine Aussagen getroffen werden, da neben der Zahl der schwerbehinderten Menschen mit gültigem Ausweis lediglich persönliche Merkmale wie Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Wohnort sowie die Art und Ursache der Behinderung erhoben werden, jedoch keine weiteren Daten.

Angaben zur Erwerbsbeteiligung behinderter Menschen finden sich im Mikrozensus. Hier wird zzt. alle vier Jahre das Modul „Behinderung“ erhoben. Er weist für die jüngsten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2005 8,6 Millionen behinderte Menschen aus, darunter 6,7 Millionen Schwerbehinderte. Dabei sind 4,4 Millionen behinderte Menschen im erwerbsfähigen Alter. Allerdings nimmt mit rund 2,3 Millionen Erwerbspersonen nur gut die Hälfte am Erwerbsleben teil. Ihre Erwerbsquote liegt damit bei 50 Prozent und deutlich niedriger als bei Nichtbehinderten (76 Prozent; hier und im Folgenden: Pfaff 2006). Insgesamt waren im Jahr 2005 rund 1,9 Millionen Behinderte erwerbstätig und laut Mikrozensus rund 330.000 erwerbslos.<sup>5</sup>

Fast alle behinderten Menschen haben einen allgemein bildenden Schulabschluss, allerdings sind die Schulabschlüsse bei Nichtbehinderten im Schnitt höherwertiger. Deutlich mehr Behinderte als Nichtbehinderte haben keinen Berufsabschluss. Die berufliche Bildung variiert mit dem Alter: Ältere Behinderte sind häufig besser beruflich qualifiziert als Jüngere. Dafür gibt es verschiedene Erklärungen, die jedoch an-

---

<sup>5</sup> Im Jahr 2005 waren bei der BA 194.000 (JD) schwerbehinderte Menschen arbeitslos gemeldet. Damit weist der Mikrozensus eine weitaus größere Zahl von Erwerbslosen aus. Die Differenz kann zum Teil durch das Erfassungskonzept des Mikrozensus erklärt werden, der die ILO-Definition für Erwerbslosigkeit nutzt. Jedoch werden auch unterschiedliche Personenkreise erfasst, der Behindertenbegriff im Mikrozensus bezieht sich auf alle Menschen mit Behinderung.

hand der verfügbaren Daten nicht überprüft werden können: Möglicherweise absolvieren behinderte Menschen erst zu einem späteren Zeitpunkt eine berufliche Ausbildung oder die Ausbildungszeiten sind deutlich länger. Ebenso könnte es eine Rolle spielen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Behinderung mit dem Alter steigt und die berufliche Ausbildung schon vorher abgeschlossen wurde.

Auf der Grundlage der Daten der Bundesagentur für Arbeit lassen sich einige Aussagen zur aktuellen Situation für schwerbehinderte Menschen auf dem Arbeitsmarkt treffen: Die Zahl der beschäftigten schwerbehinderten Menschen ist in den letzten Jahren kontinuierlich von 906.766 Personen im Jahr 2004 auf 986.881 im Jahr 2008 gestiegen (bei beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern mit 20 und mehr Beschäftigten; Daten entstammen dem Anzeigeverfahren, aktuellere Zahlen liegen zur Zeit nicht vor.) Der Frauenanteil liegt bei 42 Prozent. Der größere Teil der beschäftigten Schwerbehinderten ist älter: nur 25 Prozent sind jünger als 46 Jahre, 38 Prozent sind zwischen 45 und 55 Jahre alt und 37 Prozent sind älter als 55 Jahre.

Zur Förderung der Integration Schwerbehinderter in das Erwerbsleben hat der Gesetzgeber für Unternehmen eine Pflichtquote zur Beschäftigung von fünf Prozent festgelegt. Die tatsächliche Beschäftigungsquote stieg von 2004 (4,1 %) auf 2008 (4,3 %) leicht an. Dabei ist die Quote bei Öffentlichen Arbeitgebern mit 6,1 Prozent deutlich höher als bei privaten Arbeitgebern mit 3,7 Prozent. Unterschiede zeigen sich auch, wenn die einzelnen Sektoren betrachtet werden: Im primären Sektor liegt die Quote im Jahr 2008 mit 2,8 Prozent am niedrigsten, im sekundären Sektor bei 4,1 Prozent und im tertiären Sektor bei 4,4 Prozent. Im Jahr 2004 lag der Anteil im primären Sektor noch bei 3,1 Prozent und ist somit in den letzten Jahren gesunken, im sekundären (2004: 3,9 %) und tertiären Sektor (4,2 %) hingegen gestiegen.

Im Jahr 2009 waren 167.379 schwerbehinderte Menschen arbeitslos. Damit stieg ihr Anteil im Vergleich zum Vorjahr um 2 Prozent an, längerfristig gesehen sinkt er (194.000 im Jahr 2005). Die Quote der schwerbehinderten Arbeitslosen folgt im Zeitverlauf immer derjenigen der allgemeine Arbeitslosenquote, liegt aber mit 14,6 Prozent im Jahr 2009 deutlich darüber.

### **Fördermöglichkeiten für Menschen mit Behinderung**

Eine Unterstützung zur Erwerbsintegration Behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen stellt die berufliche Rehabilitation dar. Dabei ist zu bedenken, dass hier ein anderer Personenkreis angesprochen ist: Eine amtlich anerkannte Behinderung ist keine Grundvoraussetzung zur Förderung mit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA). Insgesamt wurden im Jahr 2009 72.888 Personen als berufliche Rehabilitanden bei der BA anerkannt. Der größere Teil der Zugänge in diese Personengruppe findet mit 49.766 Personen im Rahmen der Ersteingliederung statt; im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung waren es 23.122 Personen. Im gleichen Jahr wurden 85.149 Maßnahmen im Bereich der Ersteingliederung und 33.735 Maßnahmen im Bereich der Wiedereingliederung begonnen.

Die berufliche Rehabilitation ist im Gegensatz zum Bereich der medizinischen Rehabilitation oder vieler anderer Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wenig erforscht. Eine IAB-Studie über Rehabilitanden in Wiedereingliederung untersucht auf Basis von Befragungsdaten die Determinanten für eine Teilnahme von Rehabilitanden an Orientierungs- und Trainings-, Weiterbildungs- und Qualifizierungs- oder Beschäftigung schaffenden Maßnahmen: Je geringer die Schulbildung ist, desto eher nehmen Rehabilitanden an Orientierungs- und Trainings- oder an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen teil. Lange Arbeitslosigkeitsdauern sowie fortgeschrittenes Alter verringern die Chancen auf Weiterbildung signifikant. Die kumulierte Dauer der Krankheitszeiten, aber auch das Alter, in dem die Behinderung eingetreten ist, spielen hingegen keine Rolle.

Daneben existieren für schwerbehinderte Menschen weitere Fördermöglichkeiten zur Integration wie beispielsweise Eingliederungszuschüsse oder den Ausbildungszuschuss für Schwerbehinderte. Ein weiteres integratives Förderinstrument, dass die BA 2009 als erster Reha-Träger eingeführt hat, ist die „Unterstützte Beschäftigung (UB)“. Im Dezember 2010 waren rund 2.500 Personen in UB. Diese zielt auf einen Personenkreis, dem mit den herkömmlichen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben keine Integration in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet werden konnte und für die Eingliederung in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) zumeist der einzige Weg zur Teilhabe am Arbeitsleben war. UB zielt ausschließlich auf ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ab und umfasst – im Sinne der Zielsetzung der Konvention der Vereinten Nationen zu den Rechten behinderter Menschen – eine individuelle betriebliche Qualifizierung und bei Bedarf auch Berufsbegleitung.

Behinderte Menschen, die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung nicht oder noch nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sind, können in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) eine berufliche Bildung oder Beschäftigung erhalten. In Deutschland arbeiten zurzeit ca. 275.000 behinderte Menschen in weit über 700 anerkannten Werkstätten.

Zudem existieren Fördermöglichkeiten (durch BA und Integrationsämter) für Arbeitgeber und schwerbehinderte Menschen zur Unterstützung des behindertengerechten Ausbaus vorhandener Arbeitsplätze. So haben die Integrationsämter beispielsweise im Jahr 2008 mit einer Summe von 21 Millionen Euro Arbeitgeber für die behindertengerechte Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen gefördert, insgesamt haben sie 46 Millionen Euro für die Schaffung und den Erhalt von fast 11.000 Arbeitsplätzen aufgebracht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass schwerbehinderte Menschen im Schnitt älter sind, im Schnitt einen niedrigeren Bildungsgrad als Nichtbehinderte haben und dass ihre Arbeitslosenquote deutlich über der nichtbehinderter Menschen liegt. Auch die Erwerbsquote der behinderten Menschen ist deutlich niedriger als die nichtbe-

hinderter Menschen. Damit gestaltet sich die Arbeitsmarktintegration schwerer als für nichtbehinderte Menschen.

### **Stellungnahme zu den Vorschlägen**

Behinderte Menschen haben ein Recht auf selbstbestimmte und umfassende Teilhabe. Dieses Recht beinhaltet auch die Teilhabe am Arbeitsleben. Diese ist im SGB IX „Rehabilitation und Teilhabe“ festgelegt und „entsprechend den Neigungen und Fähigkeiten dauerhaft zu sichern“ (§ 4 Abs. 3 SGB IX). Danach sind alle gesellschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Integrationsleistungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen auszurichten. Diese Auffassung korrespondiert mit dem Grundgedanken der UN-Behindertenrechtskonvention und ist eine zentrale sozialpolitische Aufgabe. Vor dem Hintergrund einer kontinuierlichen Zunahme von psychischen Erkrankungen (Robert-Koch-Institut 2007), aber auch mit Blick auf längere Lebenszeiten, längere Lebensarbeitszeiten, alternde und damit krankheitsanfälliger Erwerbspersonen wird die Integration von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen künftig noch mehr Anstrengungen erfordern als bisher. Denn die meisten Behinderungen werden erst im Laufe des Lebens erworben. Nicht zuletzt würde man damit ein bisher zu wenig beachtetes Arbeitskräftepotenzial besser ausschöpfen und einen Beitrag leisten zur Verringerung des längerfristigen Fachkräftemangels. Und dies auch unter der Prämisse, dass nur ein Teil der Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen kann.

Ob und wie viel Fachkräftepotenzial tatsächlich mit einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung behinderter Menschen einhergeht, ist empirisch kaum vorhersagbar. Die Forschung stößt hier an Grenzen, es fehlen Analysen zur gesundheitlichen Situation im Kontext von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Es klaffen auch deshalb viele Forschungslücken, weil die Daten es nicht erlauben, eine Lebensverlaufsperspektive einzunehmen und weil nicht erfasst wird, wie sich Behinderungen, institutionelle Rahmenbedingungen wie beispielsweise etwa Regelungen zur Frühverrentung, Arbeitsbedingungen, Gesundheitsversorgung und familiäre Verhältnisse zueinander verhalten. Zudem sind „mit den vorhandenen Datenbeständen in Deutschland bislang kaum differenzierte Aussagen über die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung möglich“ (Schnell 2010).

Fördermöglichkeiten der unterschiedlichsten Art und Trägerschaft sind vorhanden. Deren Wirksamkeit wurde bisher nur selten untersucht. Bei der Entwicklung von Eingliederungsstrategien mit dem Ziel einer dauerhaften Integration und Teilhabe sollte man vermeiden, dass lediglich Maßnahmekarrieren aufgebaut werden, die längerfristig nur demoralisierend wirken und die, je länger sie andauern, eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt wohl unwahrscheinlicher werden lassen.

Ebenso zu diskutieren ist, wie die schulische Integration von Menschen mit Behinderung verbessert werden kann. Eine Frage, die sozialpolitische Belange berührt, ist diejenige eines integrativen Schulkonzeptes. Laut PISA-Studie 2003 gibt es – im

Gegensatz zu beispielsweise den nordischen Ländern – in Deutschland besonders häufig getrennte Klassen beziehungsweise Schulen für behinderte und nichtbehinderte Menschen. Dabei ist die Situation in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich. In Bayern und Baden-Württemberg beispielsweise gibt es eher getrennte Klassen. Schleswig-Holstein hingegen hat sich als Ziel einen möglichst hohen Anteil integrativer Schulklassen gesetzt.

## **2.4 Stellungnahme zu II.4. „Anerkennung ausländischer Qualifikationen“ (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Beide Fraktionen, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, fordern eine Reformierung des Verfahrens zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht dabei detailliert auf einzelne Elemente des Verfahrens ein, die im Folgenden ebenfalls bewertet werden sollen.

### **Vorbemerkung: Empirische Befunde**

Bislang gibt es kaum repräsentative empirische Studien über das Ausmaß von im Ausland erworbenen Abschlüssen, die aber in Deutschland formal nicht anerkannt werden. Aktuelle Zahlen zeigen, dass sogar unter akademisch qualifizierten Aussiedlerinnen und Aussiedlern die Arbeitslosigkeit höher ist als unter Aussiedlerinnen und Aussiedlern mit einer beruflichen Qualifikation (Brück-Klingberg et al. 2007, Grundig/Pohl 2006). Diese Befunde deuten insgesamt darauf hin, dass die schlechteren Arbeitsmarktchancen von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland sowohl durch schlechtere individuelle Voraussetzungen (unter anderem fehlende Qualifikationsabschlüsse) als auch teilweise durch den Umgang von Arbeitgebern und Institutionen mit den im Ausland erworbenen Qualifikationsabschlüssen verursacht werden (Englmann/Müller 2007, Nohl/Weiß 2009).

Eine aktuelle Untersuchung des IAB von Hochfellner/Wapler (2010) betrachtet die Art der Beschäftigung von hochqualifizierten Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2007: Während bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund lediglich weniger als 10 Prozent der hochqualifizierten einer nicht qualifizierten Beschäftigung nachgehen, ist dies bei (Spät-)Aussiedlern in einem viel höheren Ausmaß der Fall. Von denjenigen, die weniger als zehn Jahre in Deutschland tätig waren, befinden sich im Jahr 2007 lediglich 70 Prozent in einer qualifizierten Beschäftigung. Erstaunlicherweise sinkt dieser Anteil mit zunehmender Berufserfahrung noch weiter. Unter den (Spät-)Aussiedlern, die länger als zehn Jahre auf dem deutschen Arbeitsmarkt aktiv sind, arbeiten nur knapp die Hälfte in einer qualifizierten Beschäftigung. Daher kommen die Autoren zur Einschätzung, dass selbst wenn die formelle Anerkennung beruflicher Abschlüsse bei den Hochqualifizierten erfolgte, eine gleichwertige Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt keineswegs gewährleistet ist.

### **Reformierung des Verfahrens zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Ein einheitliches, transparentes und effizientes Anerkennungssystem schafft eine Voraussetzung für den Einsatz der Potenziale von Zuwanderinnen und Zuwande-



ren, die Qualifikationen und Berufserfahrungen in ihren Herkunftsländern erworben haben.

Bereits 2009 wurden durch eine Sonderauswertung des Mikrozensus Daten zum Potenzial ausländischer Abschlüsse, über die Zugewanderte in Deutschland verfügen, veröffentlicht: Demnach lag die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund, die über eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation verfügten, bei 2,8 Millionen. Seit der Veröffentlichung des Mikrozensus 2008, der ein Modul des European Labour Force zu Migrantinnen und Migranten enthielt, ist bekannt, dass nur bei knapp 15 Prozent der Zugewanderten in Deutschland mit ausländischem Abschluss dieser auch eine Anerkennung erfährt. Aus den Zahlen geht hervor, dass selbst Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, die schon heute einen grundsätzlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren haben, nur zu einem geringen Anteil von diesem Anspruch Gebrauch machen. Die erstaunlich geringe Anzahl der Anträge zeigt, dass das System der Anerkennung seine Ziele nicht ausreichend erfüllt. Dies liegt nicht nur an bestehenden rechtlichen Lücken, sondern auch an Informations- und Beratungsdefiziten.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind zwei Drittel der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund im Ausland geboren und mit einem Durchschnittsalter von 24 Jahren eingereist. 15 Prozent dieser Zugewanderten sind Akademiker/-innen, 42 Prozent haben einen Ausbildungsabschluss. Insgesamt haben 2,9 Millionen Migrantinnen und Migranten in Deutschland ihre berufliche Qualifikation im Ausland erworben. Viele der Zugewanderten bringen eine gute berufliche Qualifikation mit, arbeiten aber – aus formalen Gründen oder wegen fehlender Bewertungsmöglichkeiten – nicht in Jobs, die ihren formalen Qualifikationen entsprechen. Sie werden oft als unqualifiziert eingestuft und sind deshalb häufig auf staatliche Transferleistungen angewiesen.

Für die berufliche Integration dieser Gruppe steigert ein formal anerkannter Abschluss die Chancen auf eine berufliche Integration um 50 Prozent zumindest für zugewanderte ALG-II-Bezieher (laut Studie des Instituts Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen). Für einen Großteil sind Ergänzungsqualifizierungen notwendig, um mit ihren Qualifikationen – auch wenn sie formal anerkannt sind – auf dem hiesigen Arbeitsmarkt angemessene Stellen zu finden. Darüber hinaus sind Nach- und Anpassungsqualifizierungen notwendig, um im Falle von Nicht- und Teilanerkennungen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen.

### **Stellungnahme zu detaillierten Vorschlägen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

Ein individueller und zeitlich unbefristeter Rechtsanspruch auf ein leicht zugängliches, schnelles und transparentes Verfahren zur Bewertung und formalen Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Qualifikationen unabhängig von Staatsangehörigkeit und Herkunft ist ein Weg, um weiteres Fachkräftepotenzial zu er-

schließen. Über die genaue Dauer der Anerkennungsprozesses (6 beziehungsweise 3 Monate) sind derzeit keine begründeten Aussagen möglich.

Auch das Ziel im Falle von Teilanerkennungen, Strukturen zur Erteilung von verbindlichen Auskünften über Anschluss- und Nachqualifizierungserfordernisse sowie eine Verzahnung mit passgenauen Weiterbildungsangeboten für eine Vollanerkennung zu schaffen, ist nachvollziehbar. Dasselbe gilt für den Ausbau der Möglichkeiten von Anpassungs- und Nachqualifikationen, hierzu gehören auch die Bildungsberatungsfunktionen.

Bezüglich des Vorschlags, Anlaufstellen nach dem *One-Stop-Government*-Prinzip zu organisieren, ist grundsätzlich wichtig, dass alle Anerkennungsstellen dafür sensibilisiert werden sollten, dass verständliche, differenzierte und umfassende Informationen über den Verfahrensablauf eine wichtige Voraussetzung für effektive Anerkennungsverfahren sind. Möglichweise könnten existierende Initiativen wie das Netzwerk Integration durch Qualifikation (IQ) entsprechende Schulungs- und Beratungsangebote entwickeln.

Generell sollten Angebote der Anerkennungsberatung vor Ort weiter ausgebaut werden, um die Begleitung im Verfahren sicherzustellen. Oft benötigen gerade Personen, die einen positiven Anerkennungsbescheid erreichen, qualitativ hochwertige Sprachkurse, die berufsspezifisch ausgerichtet werden müssen. Vorhandene Integrationsangebote am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem sollten besser verzahnt und für individuelle Anfragen verfügbar gemacht werden. Ausländische Fachkräfte und Hochqualifizierte benötigen spezialisierte Informations- und Serviceleistungen, die mit Aspekten der Bildungsberatung und der Arbeitsmarktorientierung verknüpft sind.

Auch bundesweit einheitliche Verfahrensstandards für die Anerkennung der ausländischen Qualifikationen sind hilfreich. Den Bewertungsmaßstab bilden die deutschen Ausbildungs- und Qualifikationsstandards. Um einen einheitlichen Regelungsstand und einheitliche Verfahren zu erreichen, besteht allerdings ergänzend auch im Zuständigkeitsbereich der Länder gesetzlicher Regelungsbedarf bei den landesrechtlich reglementierten Berufen sowie den schulischen Abschlüssen in beruflichen Bereich.

## **2.5 Stellungnahme zu II.5. „Fachkräfteeinwanderung liberal und transparent gestalten“ und II.4. „Andere Integrationspolitik“ (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen fordert eine liberale und transparente Gestaltung der Fachkräftezuwanderung. Im Einzelnen soll dies durch die Einführung eines Punktesystems, die Absenkung der Mindestgehaltsgrenze für die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte auf 40.000 E uro, die großzügige Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie (die sogenannte „Blue Card“-Richtlinie) der EU



(Richtlinie 2009/50/EG) und attraktive Bedingungen für ausländische Studierende erreicht werden.

Die Fraktion Die Linke spricht sich für die Abschaffung des Arbeitsverbots, des Vorrangprinzips und der Arbeitsmarktbedingungsprüfungen aus und insbesondere gegen eine auf „Quoten, Kontingenten oder Punktesystemen“ basierende Einwanderungspolitik.

### **Vorbemerkung, Hintergrund, internationale Erfahrungen**

Die Zuwanderung nach Deutschland war in den vergangenen Jahren zu gering, um das Erwerbspersonenpotenzial zu stützen. Zudem ist die ausländische Bevölkerung in Deutschland deutlich geringer qualifiziert als im Durchschnitt der OECD-Länder. Der Saldo aus Zu- und Fortzügen belief sich in den vergangenen vier Jahren auf etwa Null. Zwar ist es nicht realistisch, den demographischen Wandel und die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials durch Zuwanderung aufzuhalten. Zuwanderung kann diesen Prozess aber deutlich abmildern (vergleiche weiter oben, Abschnitt „Allgemeine Einschätzung zum Fachkräftebedarf“). Nach Berechnungen von Holger Bonin (2006) ergeben sich schon bei der gegenwärtigen Struktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland erhebliche Nettogewinne für den Sozialstaat: Im Jahr 2004 belief sich der Finanzierungsbeitrag der gegenwärtig in Deutschland lebenden Bevölkerung zu den öffentlichen Haushalten, definiert als die Summe aller individuellen Steuern und Abgaben abzüglich aller empfangenen monetären Transfers und geldwerten Bildungsleistungen, auf 2.000 Euro pro Kopf. Das entspricht einem jährlichen Nettobeitrag der ausländischen Bevölkerung in Deutschland von 14 Milliarden Euro. Dieser positive Nettobeitrag reflektiert den günstigeren Altersaufbau der ausländischen Bevölkerung. Der Beitrag der ausländischen Bevölkerung würde deutlich steigen, wenn die Qualifikation der ausländischen Bevölkerung in Deutschland höher und ihre Integration in den Arbeitsmarkt besser wäre: Falls die ausländische Bevölkerung den gleichen Finanzierungsbeitrag wie die einheimische Bevölkerung gleichen Alters zu den öffentlichen Finanzen leisten würde, würde der laufende Finanzierungsbeitrag auf 5.900 Euro pro Kopf steigen. Das entspräche im Berechnungsjahr 2004 42 Milliarden statt 14 Milliarden Euro (Bonin 2006).

Deutschland könnte deshalb von einer Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung und einer verbesserten Arbeitsmarktintegration der Migranten erheblich profitieren. Gegenwärtig fällt das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung jedoch deutlich hinter das der anderen OECD-Länder zurück. Wie internationale Vergleiche zeigen, gelingt es anderen Ländern sehr viel besser hochqualifizierte Zuwanderer zu gewinnen: In Kanada verfügen 59 Prozent der Migranten über einen tertiären Bildungsabschluss (Hochschulabschluss und vergleichbare Bildungsabschlüsse), in den USA 43 Prozent und in Australien 40 Prozent (OECD Durchschnitt: 36 Prozent). In Deutschland haben dagegen nur 22 Prozent der ausländischen Bevölkerung einen tertiären Bildungsabschluss. Insbesondere in Ländern, die die Zuwanderung nach Humankapitalkriterien steuern, ist das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung – zum Beispiel gemessen am Anteil der

Hochschulabsolventen – genauso hoch oder höher als in der einheimischen Bevölkerung.

Ziel der Einwanderungspolitik in Deutschland sollte es deshalb sein, durch den Anstieg der Zuwanderung und die Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Einwanderer zu einer nachhaltigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland beizutragen.

Das gegenwärtige System der Steuerung der Zuwanderung in Deutschland wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Zwar hat das zum 1.1.2005 in Kraft getretene und zum 1.1.2009 novellierte Zuwanderungsgesetz die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten geschaffen. Zu unterscheiden sind grundsätzlich zwei verschiedene Aufenthaltstitel, die für unterschiedliche Personengruppen gedacht sind: Spitzenwissenschaftler und hochqualifizierte Arbeitskräfte, deren Jahreseinkommen die Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung (66.000 Euro) übersteigt, können nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eine Niederlassungserlaubnis erhalten, die ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland beinhaltet. Von dieser Regelung machen jedes Jahr nur einige hundert Personen Gebrauch (2009: 681, 2008: 473). Diese niedrigen Zahlen sind vom Gesetzgeber intendiert, nicht zuletzt um eine Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden. Allerdings hat dieser Kanal damit auch keinen Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung.

Der zweite Aufenthaltstitel richtet sich an andere qualifizierte Arbeitskräfte, insb. Hochschulabsolventen, IT-Fachkräfte und äquivalente Qualifikationen, die ein in der Regel auf zunächst drei Jahre befristetes Aufenthaltsrecht (§ 18 AufenthG) erhalten. Hier muss die Bundesagentur für Arbeit (BA) einer Beschäftigung zustimmen, das befristete Aufenthaltsrecht kann verlängert und später in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Auch dieser Weg wird nur von wenigen Fachkräften genutzt: 16.534 Fachkräfte haben im Kalenderjahr 2009 von der BA eine Zustimmung erhalten, so dass es sich also auch hier nur um eine vergleichsweise kleine Gruppe handelt. Davon wurde bei 11.651 Fällen keine Vorrangprüfung, also eine Arbeitsmarktpfung, ob die entsprechenden Arbeitsplätze auch durch Inländer besetzt werden können, durchgeführt. Genauer handelte es sich hier um inländische Hochschulabsolventen, Unternehmensspezialisten und Fachkräfte, die im Rahmen von internationalen Personalaustauschprogrammen von Konzernen nach Deutschland gekommen sind.

Bei einer Zuwanderung von mehr als 600.000 ausländischen Staatsbürgern nach Deutschland pro Jahr wird also de facto nur ein kleiner Teil nach Qualifikation gesteuert. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass rund ein Drittel der Zuwanderung nach Deutschland aus der EU und dem Europäischen Wirtschaftsraum erfolgt, also Staaten, bei denen die Zuwanderung keiner Steuerung unterliegt. Bei einer Fortsetzung dieses Trends ist deshalb zu erwarten, dass sich die ungünstige

Qualifikationsstruktur der Zuwanderer in Deutschland und damit langfristig der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verfestigt.

Weltweit können bei der Steuerung der Zuwanderung grundsätzlich angebots- und nachfrageseitige Ansätze unterschieden werden. Angebotsseitige Ansätze beruhen auf humankapitaltheoretischen Überlegungen und versuchen als Zulassungskriterium diejenigen Eigenschaften der Zuwanderer zu Grunde zu legen, die eine günstige Prognose für ihre Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft erwarten lassen. Diese Ansätze liegen den sogenannten „Punktesystemen“ in Australien, Kanada und Neuseeland zu Grunde. Gemeinsam ist diesen Systemen, dass sie Punkte für Bildung und Ausbildung, Beruf, Alter, Sprachkompetenz, Arbeitserfahrungen im Zielland vergeben. Einige dieser Länder vergeben zusätzlich noch Punkte für Kriterien, die eine günstige Integration in das Zielland versprechen, wie Familienbindungen und ggf. das Bildungsniveau des Partners. Beim Erreichen der Mindestpunktzahl wird in der Regel eine Niederlassungserlaubnis, also ein Daueraufenthaltsrecht erteilt. Der Zugang zu diesen Ländern erfolgt deshalb in der Regel zunächst über ein befristetes Aufenthalts- und Arbeitsrecht, dem weniger restriktive Kriterien als das Daueraufenthaltsrecht nach den Punktesystemen zugrunde liegen. Ausgewählte Gruppen von besonders Hochqualifizierten wird mitunter ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht gewährt. Eine Prüfung, ob die entsprechenden Arbeitsplätze auch durch Inländer besetzt werden können, findet in der Regel nicht statt. Stattdessen steuern die Systeme den Arbeitsmarkbedarf nach dem Kriterium des Berufs über eine Positivliste. Häufig ist ein nicht gelisteter Beruf ein Ausschlusskriterium. Das Vorliegen eines Arbeitsvertrags ist entweder notwendig oder wird durch Punkte gewürdigt. Diese Kriterien werden fortlaufend evaluiert und entsprechend angepasst. In den vergangenen Jahren hat das Kriterium der Sprachkompetenz in den meisten dieser Länder an Gewicht gewonnen.

In Europa wurde ein solches angebotsorientiertes Punktesystem von Großbritannien eingeführt. Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen richtet sich dort für hochqualifizierte Arbeitskräfte (so genanntes Tier A) und qualifizierte Arbeitskräfte (Tier B) jeweils nach einem Punktesystem, wobei hochqualifizierte Arbeitskräfte (Tier A) ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten können. Es handelt sich aber zahlenmäßig um eine sehr kleine Gruppe. Ähnlich wie in Australien, Kanada und Neuseeland werden für Ausbildung, Beruf, Alter und Sprachkompetenz Punkte vergeben. Anders als in diesen Ländern werden auch für das im Ausland verdiente Gehalt Punkte vergeben. Mit diesem Kriterium soll die potenzielle Leistungsfähigkeit im Arbeitsmarkt gewürdigt werden.

Demgegenüber orientieren sich nachfrageorientierte Systeme an dem kurzfristigen Bedarf im Arbeitsmarkt. In der Regel stellen Arbeitgeber einen Antrag auf Beschäftigung eines Ausländers, danach führt eine Institution wie das Arbeitsministerium oder eine Arbeitsagentur einen Arbeitsmarkttest durch, der prüft, ob die entsprechende Stelle nicht auch durch einen Inländer beziehungsweise in Europa durch einen EU-Bürger besetzt werden kann. Prominentestes Beispiel ist die Vergabe von

H1B-Visa in den USA, über die ein Großteil des Arbeitsmarktzugangs in den USA für Ausländer geregelt wird. Auch die beschäftigungsbasierte Vergabe von Green-cards in den USA verlangt eine Arbeitsmarktprüfung. Viele Länder verzichten in bestimmten Mangelberufen auf einen Arbeitsmarkttest um das Verfahren zu beschleunigen.

Angebotsseitige Systeme haben grundsätzlich den Vorteil, dass sie sich an langfristigen Arbeitsmarkt- und Integrationszielen und nicht an kurzfristigen Bedingungen, die sich beispielsweise im Konjunkturverlauf auch schnell ändern können, orientieren. Andererseits haben sie den Nachteil, dass sie die Zuwanderung auch am Bedarf des Arbeitsmarktes vorbei steuern können, so dass Zuwanderer für längere Zeit arbeitslos werden und mithin die Sozialsysteme belasten können. Um diese Probleme zu vermeiden, wurden auch von den Punktesystemen immer stärker nachfrageorientierte Elemente aufgenommen, etwa die Steuerung des Berufskriteriums durch ein Arbeitsmarktmonitoring sowie die Prüfung der vorliegenden Arbeitsangebote und -verträge.

Nachfrageorientierte Systeme gewährleisten zwar die kurzfristige Integration in den Arbeitsmarkt, häufig können sich jedoch langfristig erhebliche Probleme der Arbeitsmarktintegration ergeben, wenn die eingewanderten Arbeitskräfte nicht die notwendigen qualifikatorischen Voraussetzungen mitbringen. Zudem erweisen sich diese Systeme, wie vor allem Erfahrungen in den USA gezeigt haben, als anfällig gegen den Lobbyismus von Unternehmen und das Unterlaufen von Arbeitsmarkttests.

### **Stellungnahme zum Punktesystem und zu anderen Handlungsoptionen für Deutschland (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke)**

Vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen bietet es sich folglich an, angebots- und nachfrageseitige Elemente bei der Zuwanderungssteuerung zu verbinden. Dies könnte durch die Berücksichtigung von Humankapitalkriterien wie Bildung- und Ausbildung, Sprachkompetenz und so weiter in Verbindung mit dem Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes, gegebenenfalls nach einer kurzen Periode für die Arbeitsplatzsuche, gewährleistet werden.

Grundsätzlich gilt, dass immer nur ein Teil der Zuwanderung nach Arbeitsmarktkriterien gesteuert werden kann. Familiennachzug und humanitäre Migration werden immer wichtige Eintrittskanäle bleiben. Die nach Arbeitsmarktkriterien gesteuerte Zuwanderung muss deshalb erheblich ausgeweitet werden, wenn die Struktur der Migranten beeinflusst werden soll. Dabei wird es nicht allein darum gehen, höchstqualifizierte Arbeitskräfte für Deutschland zu gewinnen, sondern einen Mix aus Akademikern in den so genannten MINT-Berufen und managementnahen Wirtschaftsberufen, aus anderen Akademikern und qualifizierten Facharbeitern in Berufen, in denen Nachfrageüberschüsse bestehen, zu erreichen. Dafür stehen, neben dem in dem Antrag von Bündnis 90/Die Grünen genanntem Punktesystem auch andere Optionen offen. Wichtig ist, dass die entwickelten Systeme konsistent sind. Hier

werden zwei Handlungsalternativen diskutiert, die zu recht ähnlichen Ergebnissen führen könnten: die Einführung eines Punktesystems und die Erweiterung des bestehenden Rechtsrahmens, um die Schwellen für die Zuwanderung von jungen Hochqualifizierten und anderen qualifizierten Fachkräften zu senken.

### **(1) Zweistufiges Punktesystem**

Grundsätzlich sind auch in Europa Punktesysteme möglich, wie das Beispiel von Großbritannien zeigt. In Deutschland könnten wie schon jetzt auch bei einem Punktesystem zwei Arten des Zugangs unterschieden werden: Erstens einen „Premiumzugang“, der eine Niederlassungserlaubnis und damit ein Daueraufenthaltsrecht für hochqualifizierte Fachkräfte und ihre Familienangehörigen begründet. Dieser Zugang müsste weiterhin einer kleinen Gruppe, die keine Risiken für die Sozialversicherungssysteme darstellt, vorbehalten bleiben. Darum bietet es sich an, diese Gruppe wie bisher auf Spitzenwissenschaftler und Hochqualifizierte zu beschränken, die einen Arbeitsvertrag mit einem Gehalt nachweisen können, der eine hohe Schwelle überschreitet. Neben der recht kleinen Gruppe, deren Jahreseinkommen die Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung übersteigen (66.000 Euro) und sogenannten Spitzenwissenschaftlern, sollte die Gruppe um hochqualifizierte Berufe erweitert werden, in denen sich weltweit ein zunehmender Wettbewerb abzeichnet: Ärzte und die sogenannten MINT-Berufe. Hier sind die Arbeitslosenquoten verschwindend gering und folglich die Risiken einer Abhängigkeit von Sozialleistungen vernachlässigbar.

Die zweite Gruppe enthält ein befristetes Aufenthaltsrecht von drei Jahren, das bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses nach Auslaufen der Frist in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden kann. Die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts kann auch von der Erwerbsbiographie während der drei Jahre abhängig gemacht werden, zum Beispiel der Dauer von Arbeitslosigkeitsperioden. Der Zugang zum Aufenthaltsrecht für diese Gruppe wird nach einem Punktesystem reguliert. Punkte werden für Beruf, Bildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkompetenz vergeben. Zusätzlich sollte das Vorliegen eines Arbeitsvertrages gefordert werden, um die Integration in den Arbeitsmarkt sicher zu stellen. Diese zweite Gruppe kann gleichermaßen Hochschulabsolventen und qualifizierte Facharbeiter umfassen. Der Arbeitsvertrag sollte ein Gehalt sicher stellen, das mindestens den tariflichen Mindestlöhnen entspricht. Eine Vorrangprüfung findet nicht statt, stattdessen wird die Orientierung am Bedarf im Arbeitsmarkt durch das Berufskriterium sicher gestellt.

Ein Arbeitsmarktmonitoring überprüft fortlaufend das Berufskriterium und passt es an die Anforderungen im Arbeitsmarkt an. Auch die übrigen Kriterien werden fortlaufend evaluiert, um zu überprüfen, ob die Integration in den Arbeitsmarkt tatsächlich nachhaltig gelingt. Familienangehörige sollten vom Aufenthaltsstatus her gleich gestellt werden, um Anreize für eine nachhaltige Integration nach Deutschland zu erhöhen.

Darüber hinaus wird es neben dem Punktesystem auch noch weitere Kanäle für den Arbeitsmarktzugang geben müssen, etwa für ausländische Studierende nach ihrem Studienabschluss und die Entsendung von Fachkräften in multinationalen Unternehmen. Schließlich wird es weiterhin notwendig sein, ein befristetes Aufenthaltsrecht nach einer Vorrangprüfung für qualifizierte Fachkräfte, die die Mindestpunktzahl noch nicht erreichen, zu erteilen. So wird auch in den klassischen Einwanderungsländern, die die Zuwanderung nach Punktesystemen steuern, verfahren.

## **(2) Weiterentwicklung des bisherigen Rechtssystems**

Bei einer Weiterentwicklung des bisherigen Rechtssystems sollte ebenfalls an den gegenwärtig bestehenden zwei Arten des Zugangs zum Arbeitsmarkt angesetzt werden: Der „Premium“-Zugang über die Erteilung einer unbeschränkten Niederlassungserlaubnis nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) könnte weiterhin einer kleinen Gruppe vorbehalten werden. Ähnlich wie bei dem Punktesystem sollte dies weiterhin einer kleinen Gruppe von Hochqualifizierten mit spezifischen Qualifikationen und Personen, die eine hohe Mindestgehaltsschwelle überschreiten, vorbehalten werden. Abweichend vom gegenwärtigen Gesetzesstand sollte diese Gruppe neben den Spitzenwissenschaftlern noch um die Gruppe der sogenannten MINT-Berufe und Ärzte erweitert werden, die einen Arbeitsvertrag vorlegen, aber nicht die Mindesteinkommensschwelle überschreiten müssen (siehe oben).

Der Regeltatbestand ist die Erteilung eines zunächst auf drei Jahre befristeten Aufenthaltsrechts analog zu dem bereits geltenden § 18 AufenthG für qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte. Nach Ablauf der Frist kann dieses Aufenthaltsrecht bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Es ist zu prüfen, ob für die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts eine höhere Rechtssicherheit und damit eine höhere Berechenbarkeit für die Zuwanderer als bisher hergestellt werden kann, indem bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses ein Rechtsanspruch auf die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts gewährt wird.

Anders als bisher sollte der Zugang zu dem befristeten Aufenthaltsrecht für hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte geregelt werden: Erstens erhalten Hochschulabsolventen, die einen Arbeitsvertrag, der ein Mindesteinkommen erreicht, das dem durchschnittlichen Jahreseinkommen eines Hochschulabsolventen mit geringer Berufserfahrung entspricht, ein befristetes Aufenthaltsrecht ohne Vorrangprüfung. Nach Schätzungen des IAB auf Grundlage von Daten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten liegt das Durchschnittseinkommen von Hochschulabsolventen in Deutschland mit 25 Jahren bei 36.000 Euro, mit 30 Jahren bereits bei 46.000 Euro. Gerade wenn junge Hochschulabsolventen aus dem Ausland gewonnen werden sollen, bietet sich daher eine Einkommensschwelle von 36.000 bis 40.000 Euro an. Die Einkommensschwelle könnte auch nach Alter oder Berufserfahrung gestaffelt werden.



Zweitens erhalten qualifizierte Fachkräfte, die mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, ohne Vorrangprüfung eine befristete Arbeitserlaubnis, sofern sie einen Beruf ausüben, bei dem ein Fachkräftebedarf besteht. Es wird auf Grundlage eines Arbeitsmarktmonitors eine Positivliste der entsprechenden Berufe erstellt. Die Positivliste kann auch nach Regionen unterschieden werden, um den jeweiligen regionalen und lokalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen.

Drittens erhalten qualifizierte Fachkräfte, die mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, eine befristete Arbeitserlaubnis nach einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit, wenn der Beruf nicht auf der Positivliste vermerkt ist.

Beide Gruppen müssen einen Arbeitsvertrag mit einem Gehalt nachweisen, das mindestens dem branchen- und qualifikationsüblichen Tariflohn entspricht. Familienangehörige werden vom Aufenthaltsrecht gleich gestellt, um Anreize für eine dauerhafte Integration nach Deutschland zu schaffen.

Bestehende Regelungen, wie für die Entsendung von ausländischen Fachkräften in multinationalen Unternehmen, bleiben bestehen. In folgenden Bereichen besteht noch weiterer Anpassungsbedarf des bestehenden rechtlichen Rahmens:

Ausländische Absolventen inländischer Hochschulen sollten ohne Prüfung der Bundesagentur für Arbeit eine qualifikationsadäquate Beschäftigung aufnehmen dürfen und entsprechende Aufenthaltsrechte erhalten. Aus BA-Sicht erscheint eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen nicht zwingend erforderlich. Es wird daher empfohlen, diese Art der Beschäftigung in Abschnitt 1 der Beschäftigungsverordnung zustimmungsfrei zu stellen.

In der Beschäftigungsverordnung wird ein weiterer Arbeitsmarktzugang für Ausländer geschaffen, die in Deutschland eine betriebliche Ausbildung (beziehungsweise vergleichbare Ausbildung an berufsbildenden Schulen) absolviert haben. Ein Arbeitsmarktzugang im Anschluss an die Ausbildung ist nicht geregelt. Ähnlich wie bei Hochschulabsolventen sollte hier der Arbeitsmarktzugang im Anschluss an die Ausbildung ausdrücklich geregelt werden. Es kommt ein Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung in Betracht mit dem Argument, der Arbeitsmarkt sei bereits bei der Zustimmung zur Ausbildung geprüft worden. Der Verzicht auf die Vorrangprüfung für die Anschlussbeschäftigung könnte jedoch politische Streitfragen provozieren, wenn sich der Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für Jugendliche verschlechtern sollte.

### **(3) Würdigung von Punktesystem vs. Weiterentwicklung des Rechtssystems**

Die Unterschiede zwischen dem hier vorgeschlagenem Punktesystem und einem System, das das bestehende Rechtssystem weiterentwickelt, sind also nicht sehr groß. Es werden ähnliche Personen und Berufe als Zielgruppen angesprochen. Im Punktesystem wird über das Berufskriterium die Orientierung am Arbeitsmarktbedarf gesteuert, in dem Fall einer Erweiterung des Rechtssystems über die Höhe des Ge-

halts bei Hochschulabsolventen und über die Positivliste der Berufe bei anderen qualifizierten Fachkräften. Das Punktesystem stellt durch Kriterien wie Sprachkompetenz, Alter und Berufserfahrung zusätzliche Anforderungen an die Eigenschaften der Zuwanderer, während im Falle der Weiterentwicklung des Rechtssystems nachfrageorientierte Elemente eine etwas stärkere Berücksichtigung finden.

Beide Systeme der Zuwanderungssteuerung setzen ein funktionierendes Arbeitsmarktmontoring voraus. Auch ist es bei beiden Systemen sinnvoll, die Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Fachkräfte und ihrer Familienangehörigen langfristig auf der Grundlage von Mikrodatsätzen zu evaluieren, um die Zugangskriterien ggf. anpassen zu können. Beide Systeme werden nur dann Erfolg haben, wenn sie transparenter als bisher sind und von einem Ausbau internationaler Vermittlungs- und Anwerbungsbemühungen um qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte begleitet werden.

### **Umsetzung der EG-Richtlinie 2009/50/EG (Bündnis 90/Die Grünen)**

Die sogenannte „Blue Card-Richtlinie“ der EU (Richtlinie 2009/50/EG) muss bis zum 19. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. Die Richtlinie sieht vor, dass Angehörige von Drittstaaten, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben, ein Aufenthaltsrecht erhalten können, wenn sie über drei Jahre Berufserfahrung verfügen und einen Arbeitsvertrag mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr vorweisen können, bei dem das Gehalt eine Mindestschwelle überschreitet. Die Mindestgehaltsschwelle kann durch nationales Recht festgelegt werden, sie muss mindestens das 1,5-fache des Durchschnittsgehaltes des jeweiligen Landes betragen, in bestimmten Berufen kann sie auf das 1,2-fache gesenkt werden. Schließlich können die einzelnen Mitgliedsstaaten Quoten für die Blue Card festlegen. Die Blue Card berechtigt nach einer Mindestaufenthaltsdauer zu einem Aufenthalt in anderen Ländern des Gemeinsamen Binnenmarktes.

Die Blue Card ist ihrem Selbstverständnis nach ein nachfrageorientiertes Instrument der Zuwanderungssteuerung, das allerdings mit dem Kriterium des Hochschulabschlusses und der Berufserfahrung auch angebotsseitige Elemente enthält. Zudem soll es die Arbeitsmobilität innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes fördern, was wiederum sinnvoll ist, um die Anpassung der Arbeitsmärkte an konjunkturelle oder strukturelle Schocks zu erleichtern.

Allerdings sind die Einkommensschwellen zu hoch, damit die Blue Card tatsächlich zu einem quantitativ bedeutendem Instrument für die Zuwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften werden kann: Bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von rund 34.500 Euro in Deutschland (2008) entspräche das 1,5-fache einem Jahreseinkommen von 51.800 Euro. Das durchschnittliche Jahreseinkommen junger Hochschulabsolventen liegt deutlich darunter (siehe weiter oben) und damit kann eine wichtige Zielgruppe nicht erreicht werden. Insofern richtet sich die Blue Card nur an Arbeitskräfte, die bereits über eine längere Berufserfahrung verfügen und ein höheres Alter erreicht



haben. Da die Migrationsbereitschaft mit zunehmendem Alter sinkt, dürfte diese Gruppe nicht sehr groß sein. Deshalb würde es naheliegen, insbesondere in Berufen, für die Hochschulabschlüsse erforderlich sind, diese Einkommensschwelle auf das 1,2-fache des durchschnittlichen Jahreseinkommens zu senken.

### **Anwerbung ausländischer Studenten (Bündnis 90/Die Grünen)**

Die Anwerbung ausländischer Studenten ist ein wichtiges Instrument, um Qualifikationspotenziale der ausländischen Bevölkerung zu erschließen. Die Zahl der ausländischen Studenten in Deutschland hat in der vergangenen Dekade deutlich zugenommen, rund ein Drittel verbleibt nach dem Studienabschluss in Deutschland. Der Anstieg der ausländischen Studentenzahlen in Deutschland entspricht einem globalen Trend in den entwickelten Ländern, der auf europäischer Ebene u.a. durch den Bologna-Prozess unterstützt wurde. Deshalb geht auch der Anstieg der Zahl ausländischer Studenten in Deutschland einher mit einem Anstieg der Zahl deutscher Studenten im Ausland.

In Ländern, in denen das Studium im Wesentlichen durch Studienbeiträge finanziert wird, können durch ausländische Studenten erhebliche Gewinne erzielt werden. Einige dieser Länder wie Australien haben deshalb Anwerbestrategien für ausländische Studenten entwickelt. Im Rahmen des weitgehend staatlich finanzierten Hochschulsystems sind die Anreize für die Anwerbung ausländischer Studenten zwar geringer, aber dennoch kann dies ertragreich sein, wenn die Studienabsolventen einen Teil ihrer Erwerbsbiographie in Deutschland verbringen. Zudem kann durch die Bildung von qualifizierten Netzwerken die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung insgesamt gestärkt werden. Insofern ist eine gezielte Anwerbung ausländischer Studenten in Verbindung mit einer gezielten Integration in den deutschen Arbeitsmarkt eine sinnvolle Strategie. Die Verlängerung der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines angemessenen Arbeitsverhältnisses auf zwei Jahre kann in diesem Zusammenhang sinnvoll sein, wichtiger ist eine konzertierte Aktion von Hochschulen und Unternehmen zur Anwerbung und Integration ausländischer Studenten in den Arbeitsmarkt.

## **2.6 Stellungnahme zu II.1. „Mehr gute Arbeit schaffen“ (Die Linke)**

Unter der Überschrift „Mehr gute Arbeit schaffen“ fordert die Fraktion Die Linke unter anderem einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn, die „Zurückdrängung prekärer Beschäftigungsformen“, eine Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze auf 500 Euro und eine Senkung des Renteneintrittsalters.

### **Flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn**

Ein flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn verbessert zwar die Einkommensposition von betroffenen Personen. Mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns dürfen allerdings keinesfalls vernachlässigt werden. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Unternehmen reduzieren bei

einer Lohnerhöhung durch die Einführung eines Mindestlohnes (automatisch) die Nachfrage nach Beschäftigung – damit gehen Arbeitsplätze verloren. Allerdings sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu nennen. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter (also unvollkommener) der Arbeitsmarkt ist, desto geringer wird demnach das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Arbeitsplatzangebot und desto größer ist die Marktmacht der Unternehmen. Ein Mindestlohn kann in einer solchen Situation einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben. Ebenfalls ist es zum Beispiel möglich, dass die Produktivität eines Arbeitnehmers durch höhere Löhne gesteigert wird. Auch eine schnellere Besetzung der offenen Stellen durch höhere Lohnangebote seitens der Unternehmen führt zu positiven Beschäftigungseffekten und damit auch zu möglicherweise steigender Binnennachfrage.

Die Wirkungsrichtung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung hängt letztlich davon ab, welcher der beiden genannten Effekte dominiert. Der Nettoeffekt auf die Beschäftigung ist somit unbestimmt und letztlich von der Höhe des Mindestlohns abhängig. Generell muss eindringlich vor einem zu hohen Mindestlohn gewarnt werden, da dann ohne Zweifel die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation überwiegen und damit die Binnennachfrage möglicherweise sogar reduziert wird.

Zusätzliche, zu einem allgemeinen Mindestlohn noch branchenspezifische für allgemeinverbindlich erklärte Lohnuntergrenzen sind kritisch zu sehen, da überwiegend nur in solchen Branchen ein sektorspezifischer Mindestlohn eingeführt wird, in denen starke Tarifpartner existieren und die Tarifbindung verhältnismäßig hoch ist. Zudem entsteht die Gefahr einer Intransparenz verschiedener Lohnuntergrenzen und einer inadäquat hohen Festsetzung von Branchenmindestlöhnen.

### **Zurückdrängung prekärer Beschäftigungsformen**

In den vergangenen Jahren haben sogenannte atypische Erwerbsformen wie Leiharbeit, Befristungen, Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung an Bedeutung gewonnen. Auch der Niedriglohnsektor ist gewachsen. Dieser Trend geht tendenziell mit einer höheren Einkommens- oder Beschäftigungsunsicherheit einher. Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist jedoch zu beachten, dass Niedriglohnbeschäftigung und atypische Erwerbsformen für wettbewerbsschwächere Personen nicht selten den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern. In einer dynamischen Betrachtung können die damit verbundenen Perspektiven für die Betroffenen immer noch besser sein als andauernde Arbeitslosigkeit (Dietz/Walwei 2010, Lehmer/Ziegler 2010). Sogenannte atypische Erwerbsformen oder niedrig entlohnte Beschäftigung sind also dann weniger problematisch, wenn es sich um ein Übergangsphänomen und nicht um eine Sackgasse handelt. Nichtsdestoweniger lässt sich die Brückenfunktion aus flexibler und gering entlohnter Beschäftigung heraus noch stärken. Das gilt beispielsweise für die Leiharbeit (Lehmer/Ziegler 2010) aber auch für die in Deutschland nur gering ausgeprägte Aufwärtsmobilität aus dem Niedriglohnsektor (Schank et al. 2008).

Die beste „Versicherung“ gegen Beschäftigungsverhältnisse mit einer relativ hohen Einkommens- oder Beschäftigungsunsicherheit sind frühzeitige Investitionen in Bildung sowie die systematische Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch eine möglichst gute Ausbildung und Weiterbildung sowie die Stärkung des lebenslangen Lernens.

In einem ersten Schritt ist aber wichtig, dass im Sinne einer makroökonomischen Beschäftigungssicherheit möglichst viele Erwerbsmöglichkeiten verfügbar sind und damit eine hinreichende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes gegeben ist. In einem zweiten Schritt wären dann die Arbeitsbedingungen behutsam zu verbessern und die Chancen auf Übergänge aus den Rand- in die Kernbelegschaften sowie auf Lohnsteigerungen zu erhöhen.

### **Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze auf 500 Euro**

Simulationsrechnungen zeigen, dass eine drastische Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze mit erheblichen Negativwirkungen einhergehen würde. Erstens wäre zu erwarten, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot deutlich zurückgeht und zweitens ist fraglich, wie die zusätzlichen fiskalischen Belastungen kompensiert werden können.

Die Erhöhung der Regelbedarfe würde zu einer deutlichen Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises führen. Bis zu 1,5 Millionen zusätzliche Haushalte hätten einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Gut zwei Drittel des Effektes ergäbe sich durch den Wechsel vom Wohngeldbezug in den Bezug von Kosten der Unterkunft und ergänzendem Arbeitslosengeld II. Die Ausgaben nach dem SGB II würden um gut 15 Milliarden Euro steigen. Hinzukommen zusätzliche Ausgaben in Höhe von 1,6 Milliarden Euro für die Grundsicherung im Alter und nichterwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB XII. Mit der Erhöhung der Regelsätze würden sich auch die Freibeträge in der Einkommenssteuer erhöhen. Das gilt jedenfalls dann, wenn man die Freibeträge nach der bisher üblichen Vorgehensweise (vergleiche 7. Existenzminimumbericht) berechnet. Durch die Anhebung der Freibeträge entstünden Mindereinnahmen von knapp 9 Milliarden Euro. Dem stünden verringerte Ausgaben für Wohngeld und Kinderzuschlag von zusammen knapp 2 Milliarden Euro entgegen. Insgesamt könnte sich die fiskalische Zusatzbelastung auf nahezu 24 Milliarden Euro summieren. Diese Rechnungen beruhen allein auf den zusätzlichen Ausgaben für die heutigen ALG-II-Empfänger und die zusätzlich anspruchsberechtigten Personen. Fiskalische Belastungen durch Verhaltensänderungen der betroffenen Personen sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

Die deutliche Anhebung der Regelsätze würde auch das Erwerbsverhalten beeinflussen. Es ist zu erwarten, dass Erwerbstätige im Niedrigeinkommensbereich zum Teil ihre derzeitige Beschäftigung aufgeben, da der materielle Abstand zum (aufstockenden) Bezug der Grundsicherung als unzureichend bewertet würde. Ein höheres staatlich garantiertes Existenzminimum verändert insbesondere die Attraktivität von Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen mit geringen Stundenlöhnen. Das Arbeitsange-

bot in den niedrigen Stundenkategorien (Minijobs, kleine Teilzeitumfänge) nimmt dagegen zu. Der aufstockende Bezug von Kosten der Unterkunft beziehungsweise ergänzendem Arbeitslosengeld II wird somit gegenüber dem Status Quo attraktiver. Das Arbeitsangebot könnte um mehrere 100 Tausend Vollzeitäquivalente zurückgehen.

Die in der Summe negativen Arbeitsangebotseffekte führen zu weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte. Auf der Ausgabenseite ergibt sich zusätzlicher Finanzierungsbedarf durch steigende Kosten für die Leistungen der Grundsicherung. Diese verhaltensbedingten Zusatzaufwendungen im Rahmen des SGB II summieren sich auf etwa 8 Milliarden Euro. Die Aufgabe bestehender Beschäftigungsverhältnisse und die Reduktion der Arbeitszeiten wirken sich nachteilig auf das Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen (-7,8 Milliarden Euro) und Einkommensteuer (-2,9 Milliarden Euro) aus. Insgesamt entstünden dem Staat also noch einmal Zusatzkosten in Höhe von fast 19 Milliarden Euro, die allein auf Verhaltensanpassungen der Arbeitsanbieter zurückzuführen sind.

Die fiskalischen Belastungen der untersuchten Regelsatzerhöhung könnten sich damit in der Summe auf circa 43 Milliarden Euro belaufen.

### **Senkung des Renteneintrittsalters und kürzere Wochenarbeitszeiten**

In den letzten Dekaden hatte sich durch unterschiedliche öffentlich geförderte Angebote zu frühzeitigen Rentenübergängen eine Art Frühverrentungsmentalität herausgebildet, die in den vergangenen Jahren langsam durchbrochen wurde. Die Erwerbsbeteiligung Älterer steigt und es wurden renten- und arbeitsmarktpolitische Weichen gestellt, damit dieser Weg weiter beschritten werden kann. Eine Senkung des Renteneintrittsalters würde dieser Richtungsentscheidung entgegenlaufen. Vielmehr sind Maßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigungsfähigkeit Älterer zu erhalten und vermehrt Übertritte aus aktiver Erwerbstätigkeit in den Ruhestand zu erreichen. Über einige vor allem präventive Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen könnten, scheint grundsätzlich Konsens zu bestehen, beispielsweise bei den Vorschlägen zum alter(n)sgerechten Arbeiten, zur Verbesserung der Work-Life-Balance sowie zur stärkeren Einbeziehung Älterer in Weiterbildungsaktivitäten bei gleichzeitiger Stärkung des lebenslangen Lernens. Hier sind Beschäftigte, Betriebe, Sozialpartner und der Staat gefordert, gemeinsam Verbesserungen zu erzielen.

Die Beschäftigungseffekte einer kürzeren Wochenarbeitszeit sind abhängig von der damit einhergehenden Lohnanpassung. Strebt man die Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich an, so verteuert sich der Arbeitseinsatz absolut und relativ zum Einsatz von Kapital, was tendenziell negative Beschäftigungswirkungen entfalten dürfte. Dabei ist zu erwarten, dass sich durch eine solche Maßnahme vor allem die Arbeitsmarktchancen von wettbewerbsschwächeren Personen verschlechtern würden. Verzichtet man vollständig auf einen Lohnausgleich, so entstehen Einkommensverluste, die gerade im unteren Lohnsegment mit einem erhöhten Armutsrisiko

einhergehen. Tendenziell dürfte hiermit auch eine Ausweitung des Niedriglohnsektors sowie eine steigende Zahl erwerbstätiger Hilfebedürftiger im SGB II verbunden sein.

## Literatur

- Anger, Christina; Plünnecke, Axel (2008): Frühkindliche Förderung. Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit. IW Positionen Nr. 35.
- Arlt, Andrea; Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2009): Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt: Nicht alles ist Konjunktur. IAB-Kurzbericht 16/2009, Nürnberg. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008). Bildung in Deutschland 2008. Bertelsmann Verlag: Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Bertelsmann Verlag: Bielefeld.
- Bechmann, Sebastian; Dahms, Vera; Fischer, Agnes; Frei, Marek; Leber, Ute (2010): 20 Jahre Deutsche Einheit - Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Betriebslandschaft im Krisenjahr 2009: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2009. (IAB-Forschungsbericht 6/2010), Nürnberg, 123 S.
- Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2008): Weiterbildung für Ältere in KMU. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 57, H. 2, S. 43-48.
- Bellmann, Lutz ; Leber, Ute (2006): Weiterbildung in KMU. In: Weiß, Manfred (Hrsg.): Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie. Berlin: Duncker und Humblot, S. 115–130.
- Bellmann, Lutz; Leber, Ute (2010): Betriebliche Weiterbildung für Ältere, Vortrag bei der Konferenz „Alter, Altern, Arbeit“ am 26. und 27.04.2010 am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.
- Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2010a), Effectiveness of further vocational training in Germany: Empirical findings for means-tested unemployment benefit recipients, mimeo.
- Black, Dan A.; Noel, Brett J.; Wang, Zheng (1999): On-the-Job Training, Establishment Size, and Firm Size: Evidence for Economies of Scale in the Production of Human Capital. In: Southern Economic Journal 66, Nr. 1, S. 82–100.
- Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2009): The Battle for Brains: How to Attract Talent, Report for the Fondazione Redolfo Debenedetti, Mailand, [www.frdp.org](http://www.frdp.org) (Stand: 03.02.2011).
- BMAS/IAB (2010): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. [http://doku.iab.de/grueepap/2011/Sachstandsbericht\\_Evaluation\\_Arbeitsmarktinstrumente.pdf](http://doku.iab.de/grueepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf) (Stand: 03.02.2011).
- BMBF (2011). Hochschulpakt 2020: Zwischenbilanz und Ausblick. <http://www.bmbf.de/de/6142.php> (Stand: 03.02.2011).
- Bock-Famulla, Kathrin; Högbe, Nina; Keinert, Katharina (2010): Finanzierung frühkindlicher Bildung und Betreuung – Konzeptionelle Grundlinien eines Finanzierungssystems für Kindertageseinrichtungen. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3, S. 133–145.
- Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444.
- Brücker, Herbert (2010): Fachkräftebedarf und Zuwanderung: Analyse und politische Handlungsoptionen, Mimeo, IAB.
- Brücker, Herbert; Elke J.; Jahn (2011): Migration and Wage Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration, Scandinavian Journal of Economics.

- Brücker, Herbert; Ringer, Sebastian (2008): Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht 1/2008.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries. OECD social, employment and migration working papers no.79. Paris: OECD.
- Dietrich, Hans; Gerner, Hans-Dieter (2008): Betriebliches Ausbildungsverhalten und Geschäftserwartungen. Sozialer Fortschritt 57, 4, S. 87–93.
- Dietrich, Hans; Dressel, Kathrin; Janik, Florian; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2009): Ausbildung im dualen System und Maßnahmen der Berufsvorbereitung. In: Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009, (IAB-Bibliothek 314), Bielefeld: Bertelsmann, S. 317–357.
- Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2010): Mehr Beschäftigung um jeden Preis? In: Kaudelka, K.; Kilger, G. (Hrsg.): Die Arbeitswelt von morgen. Wie wollen wir leben und arbeiten? (Sozialtheorie), Bielefeld: transcript, S. 57–87.
- Englmann, Bettina; Müller, Martina (2007): Brain Waste - Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg: Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH/Teilprojekt „global competences“.
- Dohmen, Dieter (2010): FiBS-Studienanfängerprognose 2010 bis 2020: Bundesländer und Hochschulpakt im Fokus. Berlin, FiBS-Forum Nr. 48.
- Gabriel, Gösta; von Stuckrad, Thimo (2007): Die Zukunft vor den Toren. Aktualisierte Berechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020. Gütersloh. [http://www.che.de/downloads/CHE\\_Prognose\\_Studienanfaengerzahlen\\_AP100.pdf](http://www.che.de/downloads/CHE_Prognose_Studienanfaengerzahlen_AP100.pdf) (Stand: 03.02.2011).
- Grundig, B.; Pohl, C. (2006): Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit. Gibt es Unterschiede zwischen Deutschen und Immigranten? Ifo Dresden berichtet 4/2006: 33–36.
- Hochfellner, Daniela; Wapler, Rüdiger (2010): Licht und Schatten: Die Situation von Aussiedlern und Spätaussiedlern auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: IAB-Forum 2/2010, S. 44–49.
- Holtappels, Heinz-Günter; Heerdegen, Manuela (2005): Schülerleistungen in unterschiedlichen Lernumwelten im Vergleich zweier Grundschulmodelle in Bremen. In: Bos, W.; Lankes, E.-M.; Prenzel, M.; Schwippert, K.; Valtin, R.; Walther, G. (Hrsg.): IGLU. Vertiefende Analysen zu Leseverständnis, Rahmenbedingungen und Zusatzstudien. Münster, S. 361–397.
- Isserstedt, Wolfgang; Middendorff, Elke; Kandulla, Maren; Borchert, Lars; Leszczensky, Michael (2010): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009. Kurzbericht zur 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks.
- Kaldor, Nicholas (1961): Capital accumulation and economic growth, in: Lutz, F.; Hague, D. (Hrsg.): The Theory of Capital, St. Martins, New York.
- Kettner, Anja (2010): Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots bis zum II. Quartal 2010. <http://doku.iab.de/grauepap/2010/os1002.pdf> (Stand: 03.02.2011).
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland 2006. Bertelsmann Verlag: Bielefeld.



Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Sozialer Fortschritt 58, 9–19.

Kultusministerkonferenz (2007): Vorausberechnung der Schüler- und Absolvenzzahlen 2005 bis 2020.

Lehmer, Florian; Ziegler, Kerstin (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht 13/2010.

Nohl, A-M.; Schittenhelm, K.; Schmidtke, O.; Weiß, A. (Hrsg.) (2010): Kulturelles Kapital in der Migration. Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt. Wiesbaden.

OECD (2010). Education at a glance 2010: OECD Indicators. Brüssel.

Ottaviano, Gianmarco; Peri, Giovanni (2006): Rethinking the Effects of Immigration on Wages, NBER Working Paper 12497.

Paul, M. (2010): Many Dropouts? Never Mind! – Employment prospects of dropout from training programmes, mimeo.

Radisch, Falk; Klieme, Eckhard; Bos, Wilfried (2006): Gestaltungsmerkmale und Effekte ganztägiger Angebote im Grundschulbereich. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 9(1), S. 30–50.

Richtlinie 2009/50/EG des Rates der Europäischen Union vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, Amtsblatt der Europäischen Union, 18.06.2009.

Robert Koch Institut (Hrsg.) (2007): Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes.

Schank, Thorsten; Schnabel, Claus; Stephani, Jens; Bender, Stefan (2008): Niedriglohnbeschäftigung: Sackgasse oder Chance zum Aufstieg? IAB-Kurzbericht 8/2008, Nürnberg.

Schlotter, Martin; Wößmann, Ludger (2010): Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: deutsche und internationale Evidenz. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3, S. 99–120.

Schnell, Rainer; Stubbra, Volker (2010): Datengrundlagen zur Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung in der Bundesrepublik. (RatSWD working paper, 148), Berlin, 82 S.

Spieß, C. Katharina (2010a): Ökonomie frühkindlicher Bildung und Betreuung: aktuelle Ergebnisse aus dem deutschsprachigen Forschungsraum: Editorial. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3, S. 5–10.

Spies, C. Katharina (2010b): Zehn Mythen über Kinderbetreuungsgutscheine. In: Betz, Tanja; Diller, Angelika; Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung. München, S. 99–112.

Stamm, Margrit; Reinwand, Vanessa-Isabelle; Burger, Kaspar (2009): Frühkindliche Bildung als Prävention gegen Schulversagen? Empirische Befunde und kritische Anmerkungen zur frühpädagogischen Forschung. Zeitschrift für Sozialpädagogik 3, S. 226–243.

Statistisches Bundesamt (2008): Sonderauswertung Mikrozensus: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010): Rund 4 % mehr Studienanfänger im Studienjahr 2010. Pressemitteilung Nr. 432 vom 24.11.2010  
[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/11/PD10\\_432\\_213.templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/11/PD10_432_213.templateId=renderPrint.psml) (Stand: 03.02.2011).

StEG-Konsortium (2010): Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005–2010.

Stegmaier, Jens (2010): Effects of Workplace Representation on Firm-Provided Further Training in Germany. IAB-Discussion Paper 14/2010.

Stegmaier, Jens (2010): Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland. Nürnberg, 72 S.

Timmermann, Dieter (2010): Alternativen der Hochschulfinanzierung. Hans Böckler Stiftung. Arbeitspapier 211.

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2010	Wanger, S.	Auslaufen der Altersteilzeit ist richtig: Weiterführung im Blockmodell setzt die falschen Anreize	1/10
2/2010	Deeke, A. Spitznagel, E.	Beschäftigung in der Krise stabilisieren: Kurzarbeitergeld-Regelung verlängern	2/10
3/2010	Brücker, H.	Migration und Arbeitsmarkt Steuerung und Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration von Migranten in Rheinland-Pfalz	3/10
4/2010	Deeke, A. Dietz, M. Koch, S. Kupka, P. Krug, G. Kruppe, T. Spitznagel, E. Stephan, G. Stops, M. Walwei, U. Wießner, F.	Beschäftigungschancen verbessern: Arbeitsplätze sichern, Anpassungen zulassen	4/10
5/2010	Feil, M. König, M. Stops, M. Walwei, U.	Altersarmut vermeiden: Mindestlohn ist kein Allheilmittel	5/10
6/2010	Hohendanner, C.	Befristete Arbeitsverträge begrenzen: Welche Folgen hat die Abschaffung sachgrundloser Befristungen?	6/10
7/2010	Bruckmeier, K. Dietz, M. Feil, M. Hohmeyer, K. König, M. Kupka, P. Schels, B. Walwei, U. Wiemers, J.	Arbeitsmarktwirkungen sind gering: Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende	7/10
1/2011	Dietz, M. Walwei, U.	Rente mit 67: Zur Beschäftigungslage Älterer	1/11

Stand: 20.06.2011

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx>

## **Impressum**

### **IAB-Stellungnahme 2/2011**

#### **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Str. 104  
90478 Nürnberg

#### **Redaktion**

Dr. Andrea Kargus

#### **Technische Herstellung**

Heiko Gerneth, Julia Wolf

#### **Rechte**

Nachdruck – auch auszugsweise –  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Webseite**

<http://www.iab.de>

#### **Bezugsmöglichkeit**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2011/sn0211.pdf>

#### **Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Arbeit und Soziales,  
Ausschussdrucksache 17(11)417 vom 15.2.2011,  
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)393  
vom 16.2.2011, S. 87–108